

La prioridad es el desarrollo local

El Congreso de Intendentes creó un Fondo de Desarrollo Territorial para proyectos de desarrollo productivo, empleo y promoción de las Mipymes con la participación interinstitucional de la Unión Europea y la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE)



Carta municipalista

Publicación Institucional
del Congreso de Intendentes

Co Financiado



Unión Europea

La prioridad del desarrollo local

El jueves 18 de junio en el Congreso de Intendentes se realizó el lanzamiento del Fondo de Desarrollo Territorial (FDT) para proyectos de desarrollo productivo, empleo y promoción de las Mipymes con la participación interinstitucional del Congreso, la Unión Europea (UE) y la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE). Se trata de un fondo destinado a apoyar la financiación de proyectos de desarrollo económico en todos los departamentos del país a través de los gobiernos departamentales y los municipios y/o redes de municipios, conjuntamente con el sector privado. Se cofinanciarán proyectos productivos vinculados a cadenas de valor estratégicas para el territorio, con el objetivo de reactivar la competitividad de las empresas y la generación de puestos de trabajo, que promuevan la equidad territorial, sostenibilidad ambiental y enfoque de género. Este vínculo interinstitucional será un instrumento muy importante en el marco de la reactivación de la economía afectada por la emergencia sanitaria, ya que se conforma un fondo que se trabajará en tres escalas: proyectos departamentales, regionales y en zonas de frontera.



Con la presencia del presidente del Congreso de Intendentes, Christian Di Candia, la presidenta de ANDE, Carmen Sánchez, y el embajador de la Unión Europea en Uruguay Karl-Otto König, se concretó una idea que desde años viene perfilándose como un pilar para el desarrollo local efectivo en el país. Se podrán concretar unos 27 proyectos a los que se dotará de sus sostén económico que podrá llegar a un soporte de más de 50 mil dólares por cada uno.

Carmen Sánchez, la presidenta de la ANDE, economista de profesión, dijo que «el Fondo de Desarrollo Territorial, en el entendido que como Agencia Nacional nos debemos a todo el país, es donde estamos concentrando todos nuestros esfuerzos para poder llegar a todo el territorio nacional, a los departamentos, a nuestros beneficiarios que son micro, pequeñas y medianas empresas de todo el país.»

En ese sentido, la titular de la ANDE explicó que «las empresas más pequeñas y más alejadas de las capitales departamentales tienen que tener acceso a las mismas oportunidades y beneficios que pueden acceder las empresas que están en Montevideo o el área metropolitana. Esto, que muchas veces es una

diferencia grande en cuanto a información y acceso, queremos trabajar para revertirlo.»

Pero este proyecto encontró su punto de encuentro en la voluntad integrada de la Unión Europea que viene haciendo un trabajo profundo de apoyo a la institucionalización del Congreso de Intendentes. El titular de este organismo internacional en Uruguay es el embajador Karl-Otto König, quien a propósito de esta actividad expresó que «el objetivo es contribuir al desarrollo local para la generación de empleo. Es un momento histórico para la humanidad enfrentada a la pandemia del Covid-19 que ha generado una crisis de escala global sin precedentes, donde las economías de los países sufren y las personas también por la paralización de las actividades y el cierre de las fronteras. Yo tampoco pude salir, pero me siento bien acá. El anuncio de lanzamiento de este fondo es de esperanza y de solidaridad. La Unión Europea está convencida que sólo con la suma y articulación de esfuerzos entre diversos actores, con más cooperación y solidaridad es que lograremos superar esta crisis. Para nosotros los gobiernos locales desempeñan un rol clave en torno al proceso de desarrollo. En el año 2013 aprobamos la comunicación que es un documento estratégico sobre el empoderamiento de las autoridades locales en los países socios para una mejor gobernanza y resultados de desarrollos más eficaces. A través de ella nos comprometimos a apoyar procesos de descentralización impulsados por países socios, contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales, aportar a la urbanización sostenible y fortalecer a las asociaciones de autoridades locales. Para lograrlo impulsamos programas de apoyo a las autoridades locales a escala global y a nivel de los países. Las autoridades locales están llamadas a jugar un rol clave en el logro

de los compromisos internacionales por el cambio climático, la nueva agenda urbana y el marco de Sendai. Con respecto a la agenda 2030, el 65% de las 169 metas asociadas a los objetivos de desarrollo sostenible, requerirán la participación e impulso de las autoridades locales. Hoy en día es una sabiduría común. Por todo ello para nosotros es clave apoyar a las autoridades locales, contribuyendo a su fortalecimiento para que puedan desempeñar su papel y contribuir a todos estos compromisos y desafíos a los que se enfrentan. En Uruguay nos sentimos orgullosos de decir que cooperamos con los gobiernos locales, incluso desde antes de esta comunicación que ya he mencionado a partir de los programas Urban que apoyaba el desarrollo urbano.» En esta línea el titular de la UE local señaló que «desde 2007, primero a través del programa Uruguay Integra en asociación con la OPP y desde 2016 trabajando directamente con ustedes, el Congreso de Intendentes y los municipios. Ello ha significado un aporte de la Unión Europea de más de 20 millones de euros, de solidaridad para fortalecer la política de descentralización, las capacidades de los gobiernos locales para impulsar el desarrollo territorial y contribuir a mejorar la cohesión territorial. Nos satisface saber que las evaluaciones externas contratadas por ustedes resaltan la valoración positiva en relación a nuestra cooperación. El estudio afirma que nuestra cooperación ha permitido promover el desarrollo sostenible e incluso con equidad territorial, fortaleciendo la descentralización y los gobiernos locales. Estamos confiados que en base de los aprendizajes logrados de las experiencias anteriores, los gobiernos locales estarán en condiciones de proponer acciones innovadoras adaptadas al contexto local y con la participación de los actores locales para impulsar una mejora de la actividad económica y la generación de empleo trayendo esperanza a los ciudadanos. Como dijo recientemente, la comisaría para la Asociación Internacional, en una entrevista, necesitamos trabajar juntos para prevenir estas crisis pero también para resolverlas pues de otra forma ninguno de nosotros está a salvo. Muchas gracias por su atención.» El presidente del Congreso de Intendentes, Christian di Candia, por su parte, manifestó que «es evidente que los gobiernos locales, que los municipios e intendencias, tenemos y tuvimos siempre y deberemos tener siempre una preocupación permanente y profunda con el empleo y el desarrollo productivo de nuestros territorios. Muchas veces, y me gusta repetirlo, se asocia a las ciudades con el cemento y obras viales y territoriales pero en realidad las ciudades son su gente y la capacidad que tienen las personas que viven allí de desarrollarse como personas en sus entornos, y como proyectos de vida felices. Para que eso realmente suceda necesitamos darle marcos certeros y sustentables entre otras cosas, de empleo. Y que podamos trabajar entre todas las intendencias para generar ese desarrollo productivo que genere certezas a las familias, me parece más que importante y una de las líneas de trabajo necesario. Y que lo podamos hacer generando herramientas desde los gobiernos y autoridades locales en la línea de los ODS y agenda 2030, que seguramente tengamos que tener mucho más firme en adelante cuando pensemos nuestros presupuestos y los programas políticos, incluso los objetivos de cumplimiento de programa de las intendencias. Creo que es una agenda que deberemos tener en adelante mucho más clara en tal sentido.»

El objetivo territorial como foco para la reactivación

El fondo de desarrollo territorial (FDT) de 1 millón 350 mil dólares, estará destinado a apoyar la financiación de proyectos de desarrollo económico local con generación de empleo en todos los departamentos del país a través de los gobiernos subnacionales, volcando al desarrollo local 27 proyectos de 50 mil dólares cada uno que apuntan a la reactivación local preferentemente de la primera gama del municipalismo.

Este fondo cofinanciará en el marco de la presente convocatoria, proyectos productivos vinculados a cadenas de valor estratégicas para el territorio con el objetivo de reactivar la competitividad de las empresas y la generación de puestos de trabajo.

En todos los casos los proyectos presentados deberán incorporar acciones que promuevan la equidad territorial, sostenibilidad ambiental y enfoque de género.

Los proyectos deberán demostrar: a) el impacto de las acciones propuestas sobre una cadena de valor estratégica para las Mipymes del departamento y/o región; la potencialidad en la generación de empleo; y los criterios de sostenibilidad y enfoque de género.

¿Quiénes pueden postular?

Podrán postularse en asociación, Municipios o Redes de Municipios conjuntamente con los Gobiernos Departamentales respectivos de todo el país. El gobierno departamental asumirá el rol de coordinador en la presente convocatoria, será quien firma el convenio, administra los fondos y se hace responsable por la ejecución del proyecto ante las instituciones financiadoras.

En todos los casos los proyectos presentados deberán contar obligatoriamente con la figura de Socios, siendo en este caso determinante la del sector privado.

Deberán ser socios obligatoriamente al menos un actor del sector privado (empresas y asociaciones) y al menos un Municipio. Adicionalmente, se podrán incorporar la participación de asociaciones civiles sin fines de lucro, instituciones educativas o de investigación; y/o otros actores locales.

Las escalas territoriales

El proyecto deberá expresar la escala territorial donde afectarán las acciones propuestas. Las acciones propuestas podrán tener alcance departamental, regional o transfronterizo.

Escala 1: Departamental.

En este caso el área de referencia comprende una cadena de valor con acciones en un departamento en diálogo con al menos un Municipio.

Escala 2: Regional.

En este caso el área de referencia de la cadena productiva comprende al menos dos departamentos y al menos un Municipio. La propuesta presentada deberá contar con la participación de los gobiernos departamentales comprendidos en la región definida.

Escala 3: Departamentos en zona frontera.

Son acciones exclusivamente para acciones en departamentos en zona de frontera. La participación de un gobierno departamental en esta modalidad no



lo excluye de la posibilidad de poder postular proyectos en las dos modalidades anteriores. En el caso de los proyectos en departamentos de frontera, los fondos solicitados solo podrán ser ejecutados en el territorio nacional.

Condiciones de financiamiento

El fondo de desarrollo regional para el financiamiento de la presente convocatoria financiará hasta un máximo de 27 propuestas territoriales por un total de 56.700.000 pesos. El monto financiable por proyecto será hasta 2.100.000 pesos de aporte del FDT. Cada departamento podrá postular más de una propuesta territorial en las diversas escalas territoriales. El tribunal evaluador podrá declarar desierta la

postulación por no contar con los criterios mínimos de evaluación requeridos por las instituciones financiadoras.

El fondo de desarrollo regional para proyectos de desarrollo económico territorial cofinanciará hasta el 80% de las acciones propuestas en el marco del proyecto presentado. El restante 20% podrá ser aporte en efectivo y/o en especie de la Entidad Ejecutora y Socios del proyecto.

Se podrán reconocer aportes en especie únicamente cuando exista un valor de mercado establecido y verificable, y cuando el uso de los recursos aportados en el marco del proyecto represente un costo de oportunidad para los socios del proyecto.

En particular podrán reconocerse como aportes en especie las horas de los socios del proyecto, el uso de bienes y servicios aportados por la entidad ejecutora y/o de los socios del proyecto tales como salas e insumos de

producción, siempre y cuando cumplan las condiciones establecidas en las presentes bases. Las horas de trabajo destinadas al proyecto por parte de recursos humanos que forman parte del personal de la entidad ejecutora será reconocido exclusivamente como aporte en especie.

Se permitirá la recepción de aportes adicionales al proyecto, provenientes de otras instituciones participantes, pero en ningún caso éstos se considerarán integrando el monto total del proyecto postulado.

El plazo de ejecución será de 12 a 18 meses, completando en dicho período la totalidad de las actividades previstas y dando cumplimiento con el cierre técnico y financiero del proyecto.



Es un producto de comunicación institucional del Congreso de Intendentes con el apoyo de la Unión Europea
EDITOR RESPONSABLE: Tcs César García Acosta
COORDINADOR PROYECTO UNION EUROPEA: Sociólogo Enrique Gallicchio

INSTITUTO DE ESTUDIOS Y FORMACION: Dr. Ricardo Gorosito Lic. Abel Oroño Cr. Jorge Bonino
CONGRESO DE INTENDENTES Presidente Christian Di Candia, Vicepresidentes: Jesús Bentancur y Alma Galup
CONSEJEROS POLITICOS Angel Alegre; Pedro Apezteguía y César García Acosta. carta@ci.gub.uy



La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del Congreso de Intendentes y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea

Clelia de la Fuente destacó que «el trabajo que realizan con gobiernos, autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la academia, en forma integrada, es vital. Creo que un valor agregado de nuestro trabajo es que nos basamos en el diálogo y en la identificación conjunta de las necesidades y posibles soluciones. Me alegro mucho cuando nuestras contrapartes uruguayas destacan la calidad de nuestra cooperación. Nuestros proyectos de cooperación buscan mejorar la vida de las personas y apalancar procesos de cambio que

Frente a la pregunta de qué significa para la Unión Europea el Proyecto Fortalecimiento de la descentralización política y desarrollo territorial con equidad, manifestó que «contribuye al fortalecimiento del rol de los gobiernos locales en todo proceso de descentralización y en el desarrollo local. Contribuirá a la generación de insumos técnicos para el debate sobre la descentralización, al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo local y a impulsar proyectos locales propuestos por los gobiernos locales. Luego de la pandemia, hemos

La Unión Europea más allá de las fronteras

En entrevista con la Asesora del Sector Cooperación de la Delegación Uruguay de la Unión Europea, Clelia de la Fuente, habló sobre su experiencia con los proyectos que se han realizado en conjunto con el Congreso de Intendentes, calificándolos como muy positivos. Dijo que todo proyecto de cooperación nace de la identificación de una necesidad o un problema al que se pretende dar una respuesta. Se busca que las respuestas que produzca ese proyecto tengan un efecto a largo plazo; es decir, que se instalen más allá del período que dura un proyecto de cooperación. Para ello, la apropiación y el protagonismo de la institución con la que trabajamos es clave. A lo largo del proyecto de cooperación con el Congreso hemos visto que este proceso se ha ido fortaleciendo, se han formado equipos de trabajo para fortalecer el rol del Congreso en cuanto actor que aporta a la discusión de los problemas y soluciones que enfrentan los gobiernos locales o el proceso de descentralización. La creación, por ejemplo de un instituto de estudios municipales, es una idea que tenía el Congreso de Intendentes de larga data y que la cooperación de la Unión Europea les está ayudando a concretar.



contribuyan a los objetivos de desarrollo de más largo plazo. Teniendo en cuenta esto, la cooperación de la Unión Europea en el país que lleva más de 20 años, puedo afirmar ha contribuido a muchos procesos como han sido por ejemplo el fortalecimiento de la política nacional de ciencia y tecnología, por ejemplo, a través del

apoyo al Instituto Pasteur y el Parque Científico Tecnológico de Pando; o el apoyo a la reforma del código de proceso penal, por mencionar solo dos. Con los proyectos de apoyo a la sociedad civil, contribuimos a atender necesidades de grupos vulnerables como los niños, grupos LGBTI o privados de libertad. Las organizaciones de la sociedad civil aportan soluciones que pueden ser innovadoras que luego pueden contribuir al debate de políticas públicas o al desarrollo de nuevos programas.»

decidido que el foco debería estar en impulsar iniciativas locales para reactivar la actividad económica post crisis.»

«la apropiación y el protagonismo de la institución con la que trabajamos es clave. A lo largo del proyecto de cooperación con el Congreso hemos visto que este proceso se ha ido fortaleciendo, se han formado equipos de trabajo para fortalecer el rol del Congreso en cuanto actor que aporta a la discusión de los problemas y soluciones que enfrentan los gobiernos locales o el proceso de descentralización»

**Entrevista de
María Isabel LEDESMA**



Ricardo GOROSITO
Asesor Letrado
Congreso de Intendentes
Presidente del Directorio
del Instituto de Estudios y
Formación de los Gobiernos
Subnacionales
Abogado

Congreso de Intendentes Naturaleza jurídica y su significación político institucional

El artículo 262 de la Constitución de la República, en la redacción dada por la Reforma Constitucional aprobada por la ciudadanía en el plebiscito de 8 de Diciembre de 1996, establece la creación del Congreso de Intendentes.

Textualmente dice dicha norma: «...Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales...». Textualmente, como se aprecia, dice dicha norma «Habrà un Congreso de intendentes...etc.». Se utiliza una textualidad similar a la empleada, por la Carta Política, para la creación del Banco Central de la República (por el artículo 196 que dice también «Habrà un Banco Central... etc») o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (por el artículo 230: «Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto...etc.») o de la Corte Electoral (por el artículo 322: «Habrà una Corte Electoral...etc.») o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por el artículo 307: «Habrà un Tribunal de lo Contenciosos Administrativo...») y algún otro caso. El Constituyente crea un ente (una «entidad» dice algún doctrino) de manera directa. De aquí que la sede normativa de su creación, ofrece el primer elemento de su propia naturaleza: se trata de una creación directa constitucional, lo que está denotando o significando la relevancia del ente o entidad. Indagar o investigar acerca de la naturaleza jurídica de un objeto cualquiera de conocimiento, es ubicarlo dentro de las categorías o conceptos que permiten incorporarlo al Sistema del Ordenamiento Jurídico. Es determinar lo que una cosa es en el mundo del lenguaje jurídico y del Derecho, conocer su esencia, su realidad última. Y para ello es bueno tener presente que en el campo del Derecho el ser está hecho para obrar, por lo que las instituciones jurídicas, para hablar en un sentido muy general, revelan su esencia o naturaleza (lo qué son) en la acción que están destinadas a efectuar (en el para qué son), en el fin que justifica su propia existencia.

Textualmente dice dicha norma: «...Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales...». Textualmente, como se aprecia, dice dicha norma «Habrà un Congreso de intendentes...etc.». Se utiliza una textualidad similar a la empleada, por la Carta Política, para la creación del Banco Central de la República (por el artículo 196 que dice también «Habrà un Banco Central... etc») o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (por el artículo 230: «Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto...etc.») o de la Corte Electoral (por el artículo 322: «Habrà una Corte Electoral...etc.») o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por el artículo 307: «Habrà un Tribunal de lo Contenciosos Administrativo...») y algún otro caso. El Constituyente crea un ente (una «entidad» dice algún doctrino) de manera directa. De aquí que la sede normativa de su creación, ofrece el primer elemento de su propia naturaleza: se trata de una creación directa constitucional, lo que está denotando o significando la relevancia del ente o entidad. Indagar o investigar acerca de la naturaleza jurídica de un objeto cualquiera de conocimiento, es ubicarlo dentro de las categorías o conceptos que permiten incorporarlo al Sistema del Ordenamiento Jurídico. Es determinar lo que una cosa es en el mundo del lenguaje jurídico y del Derecho, conocer su esencia, su realidad última. Y para ello es bueno tener presente que en el campo del Derecho el ser está hecho para obrar, por lo que las instituciones jurídicas, para hablar en un sentido muy general, revelan su esencia o naturaleza (lo qué son) en la acción que están destinadas a efectuar (en el para qué son), en el fin que justifica su propia existencia.

Textualmente dice dicha norma: «...Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales...». Textualmente, como se aprecia, dice dicha norma «Habrà un Congreso de intendentes...etc.». Se utiliza una textualidad similar a la empleada, por la Carta Política, para la creación del Banco Central de la República (por el artículo 196 que dice también «Habrà un Banco Central... etc») o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (por el artículo 230: «Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto...etc.») o de la Corte Electoral (por el artículo 322: «Habrà una Corte Electoral...etc.») o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por el artículo 307: «Habrà un Tribunal de lo Contenciosos Administrativo...») y algún otro caso. El Constituyente crea un ente (una «entidad» dice algún doctrino) de manera directa. De aquí que la sede normativa de su creación, ofrece el primer elemento de su propia naturaleza: se trata de una creación directa constitucional, lo que está denotando o significando la relevancia del ente o entidad. Indagar o investigar acerca de la naturaleza jurídica de un objeto cualquiera de conocimiento, es ubicarlo dentro de las categorías o conceptos que permiten incorporarlo al Sistema del Ordenamiento Jurídico. Es determinar lo que una cosa es en el mundo del lenguaje jurídico y del Derecho, conocer su esencia, su realidad última. Y para ello es bueno tener presente que en el campo del Derecho el ser está hecho para obrar, por lo que las instituciones jurídicas, para hablar en un sentido muy general, revelan su esencia o naturaleza (lo qué son) en la acción que están destinadas a efectuar (en el para qué son), en el fin que justifica su propia existencia.

Textualmente dice dicha norma: «...Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales...». Textualmente, como se aprecia, dice dicha norma «Habrà un Congreso de intendentes...etc.». Se utiliza una textualidad similar a la empleada, por la Carta Política, para la creación del Banco Central de la República (por el artículo 196 que dice también «Habrà un Banco Central... etc») o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (por el artículo 230: «Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto...etc.») o de la Corte Electoral (por el artículo 322: «Habrà una Corte Electoral...etc.») o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por el artículo 307: «Habrà un Tribunal de lo Contenciosos Administrativo...») y algún otro caso. El Constituyente crea un ente (una «entidad» dice algún doctrino) de manera directa. De aquí que la sede normativa de su creación, ofrece el primer elemento de su propia naturaleza: se trata de una creación directa constitucional, lo que está denotando o significando la relevancia del ente o entidad. Indagar o investigar acerca de la naturaleza jurídica de un objeto cualquiera de conocimiento, es ubicarlo dentro de las categorías o conceptos que permiten incorporarlo al Sistema del Ordenamiento Jurídico. Es determinar lo que una cosa es en el mundo del lenguaje jurídico y del Derecho, conocer su esencia, su realidad última. Y para ello es bueno tener presente que en el campo del Derecho el ser está hecho para obrar, por lo que las instituciones jurídicas, para hablar en un sentido muy general, revelan su esencia o naturaleza (lo qué son) en la acción que están destinadas a efectuar (en el para qué son), en el fin que justifica su propia existencia.

Textualmente dice dicha norma: «...Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales...». Textualmente, como se aprecia, dice dicha norma «Habrà un Congreso de intendentes...etc.». Se utiliza una textualidad similar a la empleada, por la Carta Política, para la creación del Banco Central de la República (por el artículo 196 que dice también «Habrà un Banco Central... etc») o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (por el artículo 230: «Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto...etc.») o de la Corte Electoral (por el artículo 322: «Habrà una Corte Electoral...etc.») o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por el artículo 307: «Habrà un Tribunal de lo Contenciosos Administrativo...») y algún otro caso. El Constituyente crea un ente (una «entidad» dice algún doctrino) de manera directa. De aquí que la sede normativa de su creación, ofrece el primer elemento de su propia naturaleza: se trata de una creación directa constitucional, lo que está denotando o significando la relevancia del ente o entidad. Indagar o investigar acerca de la naturaleza jurídica de un objeto cualquiera de conocimiento, es ubicarlo dentro de las categorías o conceptos que permiten incorporarlo al Sistema del Ordenamiento Jurídico. Es determinar lo que una cosa es en el mundo del lenguaje jurídico y del Derecho, conocer su esencia, su realidad última. Y para ello es bueno tener presente que en el campo del Derecho el ser está hecho para obrar, por lo que las instituciones jurídicas, para hablar en un sentido muy general, revelan su esencia o naturaleza (lo qué son) en la acción que están destinadas a efectuar (en el para qué son), en el fin que justifica su propia existencia.

Textualmente dice dicha norma: «...Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales...». Textualmente, como se aprecia, dice dicha norma «Habrà un Congreso de intendentes...etc.». Se utiliza una textualidad similar a la empleada, por la Carta Política, para la creación del Banco Central de la República (por el artículo 196 que dice también «Habrà un Banco Central... etc») o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (por el artículo 230: «Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto...etc.») o de la Corte Electoral (por el artículo 322: «Habrà una Corte Electoral...etc.») o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por el artículo 307: «Habrà un Tribunal de lo Contenciosos Administrativo...») y algún otro caso. El Constituyente crea un ente (una «entidad» dice algún doctrino) de manera directa. De aquí que la sede normativa de su creación, ofrece el primer elemento de su propia naturaleza: se trata de una creación directa constitucional, lo que está denotando o significando la relevancia del ente o entidad. Indagar o investigar acerca de la naturaleza jurídica de un objeto cualquiera de conocimiento, es ubicarlo dentro de las categorías o conceptos que permiten incorporarlo al Sistema del Ordenamiento Jurídico. Es determinar lo que una cosa es en el mundo del lenguaje jurídico y del Derecho, conocer su esencia, su realidad última. Y para ello es bueno tener presente que en el campo del Derecho el ser está hecho para obrar, por lo que las instituciones jurídicas, para hablar en un sentido muy general, revelan su esencia o naturaleza (lo qué son) en la acción que están destinadas a efectuar (en el para qué son), en el fin que justifica su propia existencia.

Textualmente dice dicha norma: «...Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales...». Textualmente, como se aprecia, dice dicha norma «Habrà un Congreso de intendentes...etc.». Se utiliza una textualidad similar a la empleada, por la Carta Política, para la creación del Banco Central de la República (por el artículo 196 que dice también «Habrà un Banco Central... etc») o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (por el artículo 230: «Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto...etc.») o de la Corte Electoral (por el artículo 322: «Habrà una Corte Electoral...etc.») o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por el artículo 307: «Habrà un Tribunal de lo Contenciosos Administrativo...») y algún otro caso. El Constituyente crea un ente (una «entidad» dice algún doctrino) de manera directa. De aquí que la sede normativa de su creación, ofrece el primer elemento de su propia naturaleza: se trata de una creación directa constitucional, lo que está denotando o significando la relevancia del ente o entidad. Indagar o investigar acerca de la naturaleza jurídica de un objeto cualquiera de conocimiento, es ubicarlo dentro de las categorías o conceptos que permiten incorporarlo al Sistema del Ordenamiento Jurídico. Es determinar lo que una cosa es en el mundo del lenguaje jurídico y del Derecho, conocer su esencia, su realidad última. Y para ello es bueno tener presente que en el campo del Derecho el ser está hecho para obrar, por lo que las instituciones jurídicas, para hablar en un sentido muy general, revelan su esencia o naturaleza (lo qué son) en la acción que están destinadas a efectuar (en el para qué son), en el fin que justifica su propia existencia.

Textualmente dice dicha norma: «...Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales...». Textualmente, como se aprecia, dice dicha norma «Habrà un Congreso de intendentes...etc.». Se utiliza una textualidad similar a la empleada, por la Carta Política, para la creación del Banco Central de la República (por el artículo 196 que dice también «Habrà un Banco Central... etc») o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (por el artículo 230: «Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto...etc.») o de la Corte Electoral (por el artículo 322: «Habrà una Corte Electoral...etc.») o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por el artículo 307: «Habrà un Tribunal de lo Contenciosos Administrativo...») y algún otro caso. El Constituyente crea un ente (una «entidad» dice algún doctrino) de manera directa. De aquí que la sede normativa de su creación, ofrece el primer elemento de su propia naturaleza: se trata de una creación directa constitucional, lo que está denotando o significando la relevancia del ente o entidad. Indagar o investigar acerca de la naturaleza jurídica de un objeto cualquiera de conocimiento, es ubicarlo dentro de las categorías o conceptos que permiten incorporarlo al Sistema del Ordenamiento Jurídico. Es determinar lo que una cosa es en el mundo del lenguaje jurídico y del Derecho, conocer su esencia, su realidad última. Y para ello es bueno tener presente que en el campo del Derecho el ser está hecho para obrar, por lo que las instituciones jurídicas, para hablar en un sentido muy general, revelan su esencia o naturaleza (lo qué son) en la acción que están destinadas a efectuar (en el para qué son), en el fin que justifica su propia existencia.

Textualmente dice dicha norma: «...Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales...». Textualmente, como se aprecia, dice dicha norma «Habrà un Congreso de intendentes...etc.». Se utiliza una textualidad similar a la empleada, por la Carta Política, para la creación del Banco Central de la República (por el artículo 196 que dice también «Habrà un Banco Central... etc») o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (por el artículo 230: «Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto...etc.») o de la Corte Electoral (por el artículo 322: «Habrà una Corte Electoral...etc.») o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por el artículo 307: «Habrà un Tribunal de lo Contenciosos Administrativo...») y algún otro caso. El Constituyente crea un ente (una «entidad» dice algún doctrino) de manera directa. De aquí que la sede normativa de su creación, ofrece el primer elemento de su propia naturaleza: se trata de una creación directa constitucional, lo que está denotando o significando la relevancia del ente o entidad. Indagar o investigar acerca de la naturaleza jurídica de un objeto cualquiera de conocimiento, es ubicarlo dentro de las categorías o conceptos que permiten incorporarlo al Sistema del Ordenamiento Jurídico. Es determinar lo que una cosa es en el mundo del lenguaje jurídico y del Derecho, conocer su esencia, su realidad última. Y para ello es bueno tener presente que en el campo del Derecho el ser está hecho para obrar, por lo que las instituciones jurídicas, para hablar en un sentido muy general, revelan su esencia o naturaleza (lo qué son) en la acción que están destinadas a efectuar (en el para qué son), en el fin que justifica su propia existencia.

Textualmente dice dicha norma: «...Habrà un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales...». Textualmente, como se aprecia, dice dicha norma «Habrà un Congreso de intendentes...etc.». Se utiliza una textualidad similar a la empleada, por la Carta Política, para la creación del Banco Central de la República (por el artículo 196 que dice también «Habrà un Banco Central... etc») o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (por el artículo 230: «Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto...etc.») o de la Corte Electoral (por el artículo 322: «Habrà una Corte Electoral...etc.») o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por el artículo 307: «Habrà un Tribunal de lo Contenciosos Administrativo...») y algún otro caso. El Constituyente crea un ente (una «entidad» dice algún doctrino) de manera directa. De aquí que la sede normativa de su creación, ofrece el primer elemento de su propia naturaleza: se trata de una creación directa constitucional, lo que está denotando o significando la relevancia del ente o entidad. Indagar o investigar acerca de la naturaleza jurídica de un objeto cualquiera de conocimiento, es ubicarlo dentro de las categorías o conceptos que permiten incorporarlo al Sistema del Ordenamiento Jurídico. Es determinar lo que una cosa es en el mundo del lenguaje jurídico y del Derecho, conocer su esencia, su realidad última. Y para ello es bueno tener presente que en el campo del Derecho el ser está hecho para obrar, por lo que las instituciones jurídicas, para hablar en un sentido muy general, revelan su esencia o naturaleza (lo qué son) en la acción que están destinadas a efectuar (en el para qué son), en el fin que justifica su propia existencia.

La regulación constitucional en la medida que se limita a instituir al Congreso y a establecer de manera general su competencia, abre la discusión respecto de si estamos ante una persona jurídica o frente a un órgano de una persona jurídica. Puede decirse que el criterio fundamental de distinción entre una naturaleza jurídica y la otra, surgirá de la operación hermenéutica o interpretativa del cual pudo ser o de cuál es la voluntad del constituyente plasmado en el texto. Si el texto de su creación le confiere derechos y obligaciones en condiciones que perfilan la existencia de un sujeto autónomo de Derecho, estaremos ante una persona jurídica. Si por el contrario el texto de creación le confiere expresar una voluntad que se imputa a un sujeto de derecho, entonces se trata de un órgano, como mecanismo o instrumento técnico jurídico expresar la voluntad de la persona de la que forma parte.

Carlos Delpiazzo en su Derecho Administrativo Especial (Ed Amalio Fernandez. Montevideo, 2009, ps 139 y ss.), dice que dos pueden ser las grandes opciones acerca de la naturaleza jurídica del Congreso

19 de Diciembre de 2005, al disponer que el Congreso de Intendentes confeccionará su presupuesto, que aprobará por 2/3 de sus integrantes, al igual que sus rendiciones de cuentas, parece inclinarse por la segunda opción, dice el autor citado, en posición que compartimos. En el contexto de la Carta Constitucional uruguaya, el Congreso tiene la significación político institucional de erigirse en el «mecanismo de coordinación en la descentralización territorial», mecanismo que al no estar constitucionalizado antes de la Reforma de 1996, la doctrina jurídica y politológica, señalaban como un debe del Derecho Constitucional positivo uruguayo. Con su incorporación se obtiene precisamente la conducción coordinada del proceso descentralizador, fundada precisamente en la autonomía de los Gobiernos Departamentales, configurando los que GIANNINI llamó la «equiordenación», desde que las 19 personas jurídicas que lo componen se encuentran en pie de igualdad (Cfr. Raquel Fata. Descentralización



de Intendentes: o bien puede ser una persona jurídica, como el Estado Central, Los Gobiernos Departamentales o los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, o bien puede ser un órgano, pluripersonal y potenciado, dice, puesto que se es integrante del Congreso en tanto se es Intendente o se ejerce ese cargo. Pero en este segundo caso, aceptada que sea la condición de órgano, se abre inmediatamente otro debate: un órgano de qué persona pública? Y aquí puede pensarse que se trata, a) de un órgano del Estado Central, junto a los tres poderes del Gobierno y a la Corte Electoral, El Tribunal de lo Cotencioso Administrativo o el Tribunal de Cuentas, o b) un órgano especial, sui generis, que expresa la voluntad de 19 personas jurídicas como son los 19 Gobiernos Departamentales. Si se entiende que es órgano del Estado Central entonces, el régimen de su personal, el presupuestario y su funcionamiento, serán los que corresponden a la «persona pública mayor» o sea al Estado Central, advierte Delpiazzo. El Art. 486 de la Ley 17.930 de

Territorial, en Evolución Constitucional del Uruguay. Ed Amalio Fernandez, Montevideo, 1989). Es un refuerzo institucional del Constituyente que ayudar al proceso de descentralización, que en la escueta disciplina constitucional del Congreso, seguramente invita a un proceso de profundización política armónica, sin mengua de la autonomía y particularidades regionales y locales, a la búsqueda del Desarrollo Sostenible, que tiene en la utilización de los convenios previstos en el art 262, incisos 5° y 6°, potentes instrumentos para la consolidación del modelo de Estado que deberá construirse en este S XXI, de ahora en más y en términos de urgencia (¿emergencia también?), frente a la instalación ahora contundente de la 4ª. Revolución, ya no industrial, sino tecnológica y cuántica: el Estado flexible – descentralizado – ascendente y en redes sistémicas como sustituto de un modelo centralista – descendente - rígido – concentrado-descendente y compartimentado, que ya es pasado.

Gobernando el territorio

ARTIGAS

Sorteo de parcelas en el cementerio. Están abiertas las inscripciones para el sorteo de 150 parcelas en el Cementerio Central.

Los interesados en adquirir una parcela deben inscribirse en la web de la Intendencia, abriendo la pestaña «parcelas», ubicada en la parte superior de la página, o en las Oficinas de Gestión Ambiental o de Hacienda, teniendo como plazo para hacerlo hasta el lunes 29 de junio, inclusive.

CANELONES

Los sistemas de retención infantil reducen hasta 75 % las probabilidades de lesiones graves en niños. El Gobierno de Canelones informa que se



comenzarán a retomar las actividades de asesoramiento e instalación de Sistemas de Retención Infantil (SRI) para automóviles en dos puntos de chequeo del departamento, mediante agenda previa. Estos puntos de chequeo - SRI son posibles mediante el acuerdo de trabajo y capacitación de nuestros técnicos, que se lleva adelante con la Fundación Gonzalo Rodríguez y el apoyo del Banco de Seguros del Estado.

CERRO LARGO

La secretaria de juventud del gobierno de cerro largo celebró el día de los abuelos en el hogar



Juan José Burgos. Con una movida diferente debido a la pandemia, la actividad se llevó a cabo con la propuesta artística de Robert Reys, quien cantó sus clásicos desde la vereda del hogar, para continuar

con el distanciamiento social por el Covid 19, siendo el deleite de las y los abuelos que bailaron al ritmo de su música.

COLONIA

Intendente en plaza de toros y avda. Baltasar Brum. El Intendente de Colonia Napoleón Gardiol,



estuvo en la tarde de hoy miércoles, recorriendo y observando las obras de refacción que se están llevando a cabo en la Plaza de Toros del Real de San Carlos.

DURAZNO

Fue presentado oficialmente el programa frío polar. El Comité Departamental de Emergencia



(CDE) de Durazno, convocó a los medios de comunicación a los efectos de realizar la presentación de la campaña frío polar, cuya fecha de inicio fue el 20 de junio. Para ello ya se encuentran en el predio de la Oficina del Adulto Mayor sobre calle Morquío, dos contenedores adaptados para alojamiento y amueblados para recibir a la población que se encuentra en situación de calle. Un equipo técnico interinstitucional elaboró un protocolo de funcionamiento de este, el cual fue aprobado por las autoridades que conforman este comité.

CONGRESO DE INTENDENTES

Lanzamiento del fondo de desarrollo territorial. El Congreso de Intendentes, la Unión Europea y la Agencia Nacional de Desarrollo realizaron el lanzamiento del Fondo de Desarrollo Territorial, el cual se enmarcó en el objetivo N° 3 del Proyecto

Fortalecimiento de la Descentralización Política y el Desarrollo Territorial con Equidad que gestiona el Congreso de Intendentes junto a Unión Europea.



Dicho evento contó con la participación del presidente del Congreso de Intendentes Christian Di Candia, el Embajador de la Unión Europea en Uruguay, Karl-Otto König y la presidenta de Agencia Nacional de Desarrollo, Carmen Sánchez.

FLORIDA

entrega de frazadas de la campaña tejiendo sueños. La Dirección de Desarrollo Social de la



Intendencia de Florida realizara la entrega de frazadas artesanales confeccionadas en el marco de la campaña «Tejiendo Sueños». Alicia Oriozabala, directora del área, señaló que este año se confeccionaron 60 frazadas que insumieron la utilización de más de 600 madejas de lana. La campaña «tejiendo sueños» se destaca por la gran convocatoria que genera y la solidaridad de los cientos de personas que donan la lana, y otras que tejen y unen los cuadraditos para confeccionar las frazadas.

FLORES

Se buscan caminos de cooperación que beneficien a la educación pública. El Intendente Diego Irazabal, junto al Secretario General Álvaro Fagalde y el Director de Desarrollo Eugenio Bidondo, recibieron a la Directora General del CEIP Dra. Graciela Fabeyro. Una oportunidad para hablar sobre

proyectos comunes, y buscar caminos de cooperación en favor de la educación pública.



Posteriormente se trasladaron a la Plaza Constitución para participar del acto por los 256 años del natalicio del Prócer José Gervasio Artigas.

LAVALLEJA

Aclaración sobre calidad de alimentos en comedores municipales. La Intendente Dra.



Adriana Peña, el Secretario General Carlos Draper y la Directora de Servicios Sociales Adriana Baladán, respondieron en conferencia de prensa, al edil departamental que realizó una denuncia en los medios de comunicación, sobre el mal estado de los alimentos en el Comedor Municipal (Restorán N.º 65). Peña remarcó que «es oportuno y de estricta justicia dar a conocer oficialmente nuestra respuesta»

MALDONADO

Los subsidios están funcionando correctamente y se incrementaron como consecuencia del



número de alumnos. El director general de Tránsito y Transporte de la IDM, Juan Pígola, sostuvo que con el regreso a «la nueva normalidad» y el reinicio

de clases se recibe un gran número de consultas respecto al funcionamiento de los subsidios de transporte que otorga la Administración tanto a los estudiantes como también a los jubilados y las personas con discapacidad. El transporte público resulta un área de gran importancia en relación con el control de los subsidios impartidos por el gobierno departamental, principalmente mediante las tarjetas otorgadas a los estudiantes.

MONTEVIDEO

Las ciudades ante el problema mundial de las drogas. Es un encuentro para el análisis e intercambio entre especialistas locales y extranjeros sobre la problemática social de



los consumos de drogas en los escenarios urbanos y cómo encontrar estrategias para el desarrollo de las ciudades como espacios de convivencia y cohesión social.

Los objetivos del evento se orientan a resaltar la concepción de la Gestión de Riesgos como una política pública de Estado presente en el país desde hace 20 años, tanto a nivel nacional como departamental en el campo de las políticas de drogas.

PAYSANDÚ

Soñar juntos por Paysandu. El Intendente Mario Díaz exhortó a «soñar juntos un Paysandú diferente» Fue durante la reunión del Grupo de la Costa Informó a empresarios la iniciativa del Fideicomiso para el desarrollo ante los cambios en el mundo.



RÍO NEGRO

La Banda Departamental de Río Negro cumplió 25 años. Si bien la Banda tuvo sus orígenes en 1881, por lo que es considerada la más antigua del país, una interrupción de sus actividades durante 10 años hizo que se volviera a conformar el 19 de junio de 1995, hace 25 años.

ROCHA

Visita oficial de embajada de Francia a Rocha. En el marco del 80° aniversario del Llamamiento del General Charles de Gaulle del 18 de junio de 1940, la Embajada de Francia organizó un homenaje a este

importante hecho histórico. Se descubrió una placa recordatoria ante el monumento a la Croix de



Lorraine (Cruz de Lorena) en plaza Baltasar Brum (Ansina). En el acto, el Sr. Lucio Ferreira estuvo acompañado por la delegación de Francia encabezada por el Sr. Embajador Hugues Moret y acompañados por autoridades departamentales, visitaron los centros culturales de la ciudad y en la tarde la zona de Laguna de Rocha.

SALTO

Director del cono sur de la ONU para medio ambiente visitó intendencia con coordinador del



d20. El Dr. José Dallo, director de la Oficina Subregional para el Cono Sur del Programa para el Medio Ambiente de las Naciones Unidas (ONU) visitó la Intendencia de Salto. Fue recibido por el director de Salud e Higiene de la IdS, Dr. Juan Pablo Cesio, acompañado por Fernando González encargado de la Unidad de Recolección y Barrido y el Ing. Manuel Frutos quien se desempeña en Salud e Higiene en Ambiente. Dallo estuvo acompañado por el salteño Ing. Jorge Agulla Menoni quien es en estos momentos es el coordinador mundial para el Medio Ambiente del D20

SAN JOSÉ

Gdsj y vecinos de zonas inundables firmaron acuerdo de trabajo. El Gobierno Departamental y



el grupo «Manos Unidas» firmaron un acuerdo de trabajo, con el objetivo de alcanzar soluciones habitacionales para familias que residen en zonas

inundables de la ciudad de San José de Mayo. La firma contó con la participación del intendente Pedro Bidegain, la secretaria general del GDSJ, Cra. Ana Bentaberry, y en representación del grupo «Manos Unidas», lo hicieron Oscar Castro y Andrea Erandía. El acuerdo permitirá aunar esfuerzos y coordinar acciones a través de una mesa de trabajo, que se encargará de generar estudios y acuerdos interinstitucionales, necesarios para la relocalización de residentes en zonas de riesgo de inundación.

SORIANO
El intendente mantendrá una reunión con el ministro de turismo. El Intendente de Soriano,



Agustín Bascou, en reunión con el Ministro de Turismo, Germán Cardozo. Será en el marco de una instancia para definir la política de descentralización de las nuevas autoridades del MINTUR y en particular el tratamiento a dar a las regiones como el caso del «Corredor Turístico Pájaros Pintados». De este encuentro también formarán parte los intendentes y titulares de las áreas de Turismo de las comunas que integran dicho corredor. Cabe agregar que la Secretaría de coordinación del Corredor actualmente está a cargo de la Secretaría de Turismo de la Intendencia de Soriano.

TACUAREMBO
Juramento de fidelidad a la bandera. En los 256 años del Natalicio de José Artigas esta mañana



se procedió a depositar una ofrenda floral en Plaza 19 de abril y el Intendente José O. Menéndez en el Hall IDT tomó juramento de fidelidad a la Bandera, cumpliendo con el protocolo sanitario. El mensaje histórico fue emitido de forma virtual

TREINTA Y TRES
La intendencia ofrece su apoyo al sistema de salud. La Intendencia departamental de Treinta y Tres está ofreciendo su apoyo al sistema de salud, y



analiza las alternativas para que funcionarios municipales del área de salud presten servicios a los prestadores del sistema de salud. Entretanto, la Policlínica Móvil de la Intendencia reemplazará los servicios de las policlínicas urbanas, duplicando su horario de atención en todos los barrios.

RIVERA
Se está evaluando volver a la normalidad de horarios en la IDR En la mañana del martes 23 de



junio, la intendente Departamental Alma Galup Migliarini, junto al secretario General, Arq. José Mazzoni Gollardía, recibieron al presidente de La Asociación de Empleados y Obreros Municipales (ADEOM) de Rivera, Sidney Umpiérrez, y al vicepresidente, José Carlos Rosas.

CORONAVIRUS

¿CÓMO SE PREVIENE?

- 1 CAMBIAR LA FORMA DE SALUDAR**
- 2 LAVARSE LAS MANOS CON AGUA Y JABÓN O USAR ALCOHOL EN GEL**
- 3 DESINFECTAR SUPERFICIES (POR EJ: ESCRITORIOS, TELÉFONOS).**
- 4 EVITAR CONTACTO CON PERSONAS CON SÍNTOMAS DE RESFRÍO O GRIPE**
- 5 USAR PAÑUELOS DESCARTABLES Y CUBRIRSE CON CODO FLEXIONADO CUANDO SE TOSA O SE ESTORNUDE**
- 6 SI COMIENZA CON SÍNTOMAS RESPIRATORIOS USE TAPABOCAS**
- 7 NO COMPARTIR MATE**



Abel OROÑO
Asesor
en el Congreso de
Intendentes
Político

El valor del consenso en las negociaciones

En la medida en que el plazo constitucional para alcanzar un acuerdo sobre los fondos de origen nacional, con destino a los gobiernos departamentales, vence el próximo 31 de julio, de una u otra manera el intercambio de señales entre las partes ya han comenzado, cual partida de ajedrez, con fintas y enroques incluidos.

Artículo 214°, numeral C): «La Comisión Sectorial referida en el artículo 230, asesorará sobre el porcentaje a fijarse con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo establecido en el inciso primero. Si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no compartiere su opinión, igualmente la elevará al Poder Ejecutivo, y éste la comunicará al Poder Legislativo.»



Desde el Poder Ejecutivo, a través del Sub Director de la OPP, José Luis Falero se ha manifestado que se reducirán estas partidas. Específicamente dicho en su intervención el 17 de junio en el Conversatorio organizado en el marco del Proyecto Unión Europea 2, que fue recogido en distintos medios de prensa en días subsiguientes.

En el Congreso de Intendentes se han expresado hondas preocupaciones sobre la necesidad de, no solo mantener en términos reales el conjunto de partidas que llegan del gobierno nacional, sino sobre la necesidad de ser incrementadas sustantivamente, a los efectos de, por un lado, poder atender la continuidad de las obras necesarias y, por otro lado, de poder afrontar el incremento de los gastos sociales, particularmente los originados por la pandemia, en el contexto de disminución de sus ingresos propios.

En este punto, corresponde mencionar que los primeros planteos fueron en el sentido de solicitar se asegurara la continuidad de los montos y de los desembolsos en tiempo y forma de lo previsto para el ejercicio 2020 y, en virtud justamente de los efectos pandemia, fuesen implementadas partidas adicionales, de refuerzo, como en el caso de otras emergencias surgidas en períodos anteriores.

Estos planteos no fueron recogidos y, de hecho, los primeros aportes financieros del gobierno central a los departamentos fue el desembolso -atrasados- de los dos primeros bimestres del aporte financiero INDA para las canastas, que se concretaron hace pocos días, aunque notoriamente insuficientes en el marco del brusco incremento de la demanda, también por la pandemia y por el pasaje a seguro de paro de numerosos trabajadores.

Como es lógico, las negociaciones referidas a fondos de origen nacional con destino a los Departamentos, no se restringen a un solo ítem. Si bien el fundamental es el establecido por el artículo 214° de la Constitución, el intercambio es sobre el conjunto de las partidas, por lo que necesariamente incluye a los establecidos por el artículo 298° -Fondo de Desarrollo

Esta dimensión es particularmente delicada, en la medida de que los recursos de origen nacional cubren un significativo porcentaje de los respectivos presupuestos departamentales y que todos ellos, de hecho, asumen responsabilidades mucho más allá que las estrictamente asignadas por la Constitución.

Una revisión de los criterios de distribución entre los Departamentos debiera asegurar que no hubiese perdedores inmediatos, que hubiese un adecuado período de transición y de adaptación, lo que implicaría un incremento de las partidas de origen nacional para todo ese período.

En este escenario se han registrado diversas preocupaciones y propuestas que someramente vale considerar, tales como la intervención parlamentaria que mencionó la necesidad de llevar el 3.33% actual de la recaudación nacional con destino al 214° al 5%; como una de las intervenciones en el Conversatorio del 17 de junio pasado afirmando que más que discutir eso del 3% en sí mismo, lo adecuado sería discutir sobre la relación entre el 97% restante y ese 3%; o la curiosa intervención en la última sesión del Congreso de Intendentes, apoyando la reducción del monto de los fondos de origen nacional a los Departamentos; a propuestas más detalladas que abordan cada uno de los ítems arriba mencionados.

Estos múltiples desafíos, de muy compleja solución, deberán ser afrontados en las próximas semanas por los actuales Intendentes y los representantes del Gobierno Nacional que debieran culminar en un acuerdo formalizado en la Comisión Sectorial de descentralización, sobre fines de julio. Para ello resulta muy importante la designación el pasado 18 de junio, de una comisión de trabajo que asesorará al Congreso sobre estos asuntos, con integración multipartidaria como es tradición en este cuerpo.

Desde la reforma constitucional de 1996, en que se creó la Comisión Sectorial de Descentralización, ha sido un ámbito de intercambio entre niveles de gobierno muy proactivo, que permitió encauzar proyectos de obras e inversiones, así como numerosas mejoras en la gestión departamental. En todos los períodos de gobierno se alcanzaron allí los consensos necesarios entre las partes para que llegaran al Parlamento esos términos de acuerdo fortalecidos y defendidos por todos los actores.

Este aspecto me parece necesario enfatizarlo, subrayar el valor del consenso para cada uno de los gobiernos nacionales involucrados en los últimos 20 años y para todos los gobiernos departamentales, que en cada momento permitieron llegar a la instancia parlamentaria con suficientes seguridades institucionales y presupuestales imprescindibles para poder elaborar su propio Presupuesto Departamental para todo el quinquenio.

El riesgo de no alcanzar acuerdos en la Sectorial podría implicar que los artículos del Presupuesto Nacional que afectaran a los GG.DD. incluyeran más de una versión tal como lo establece la Constitución 1, que llegara 'abierto' en la jerga correspondiente y, por tanto, que las inquietudes individuales de los parlamentarios, especialmente de los Diputados, tanto porque muchos de ellos serán candidatos a Intendentes, como por su efectiva representación de intereses de sus respectivos Departamentos, afectarían su tratamiento, con resultados inciertos para todos.

del Interior-, en monto y en adjudicación directa a Proyectos de los GG.DD. y a los Ministerios; a los fondos del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios; subsidio alumbrado público; prima por eficiencia energética; financiamiento SUCIVE y Permiso Único de Conducir; programas de caminería forestal y de caminería rural

A este menú se le suma, también, la inquietud por la necesidad de analizar los criterios vigentes de distribución entre Departamentos, que no recogen los cambios de los últimos 20 años, en desarrollo económico, pobreza, ingresos y calidad de vida, por ejemplo.

Proceso de etiquetado

La obligatoriedad de etiquetar alimentos con exceso de grasa, grasas saturadas, azúcares o sodio nació con el decreto N° 272/018 de agosto de 2018. En ese momento se dio un plazo de 18 meses a la industria para adaptarse a las nuevas exigencias. Actualmente el gobierno nacional emitió un decreto en marzo que



postergó durante 120 días la obligatoriedad del etiquetado de alimentos y creó una comisión multidisciplinaria de trabajo que evaluaría esta medida en el marco de la normativa del Mercosur. Actualmente el Decreto 91/020 estableció una prórroga de 120 días al plazo de adaptación con que contaban las empresas para colocar el etiquetado frontal de alimentos. En este sentido, la obligación de rotular dispuesta en el Decreto 272/018* comenzaría el 28 de junio de 2020.

Además, el Decreto prevé la creación de una Comisión de trabajo -integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Industria y Ministerio de Salud Pública- con el fin de evaluar el rotulado de alimentos, valorando la armonización en el marco de la normativa Mercosur. La Comisión deberá presentar sus conclusiones al Poder Ejecutivo, con una antelación no menor a los 30 días previos al vencimiento de la prórroga indicada. De esta forma, lo informado por la Comisión será clave para determinar si el 28 de junio será obligatorio que los alimentos cuenten con el rotulado frontal, si se prorrogará nuevamente o si el Decreto 272/018 será modificado o derogado.

*Vale recordar que el Decreto 272/018 dispuso que los alimentos envasados en ausencia del cliente, listos para ofrecerlos a los consumidores en el territorio nacional, para los cuales la normativa exija rotulado nutricional, deben constar de un rotulado en su cara frontal (octógono en colores blanco y negro), siempre que en su proceso de elaboración, o en el de alguno de sus ingredientes, se haya agregado sodio, azúcares o grasas y en cuya composición final el contenido de sodio, azúcares, grasas o grasas saturadas exceda los valores allí detallados.

«Estudios desarrollados en Uruguay en la etapa de diseño, planificación y aplicación de la política, durante los primeros días de implementación entre el 1 y el 10 de marzo de 2020, también ponen en evidencia un alto conocimiento de la medida y su aceptación por parte del 94% de la población, así como un cambio en las opciones de compra

ante la presencia de octógonos en el producto por parte del 58% de los consumidores», aseguran. Representantes de la industria alimenticia, referentes de la sociedad civil y académicos fueron consultados y marcaron prioridades a tal punto que determinados valores de referencia para definir exceso de nutrientes críticos en la primera etapa de implementación fueron acordados.

Por otra parte, resaltan que se extendió el plazo de 12 a 18 meses la firma del decreto y su cumplimiento efectivo para que cada empresa pueda realizar ajustes para poder adecuarse a la reglamentación, de manera de contemplar aspectos tales como la dinámica de las empresas productoras de alimentos, generación de empleo y relaciones comerciales.

«Por estas razones, animados por el espíritu de cooperación, UNICEF, FAO y OPS, con el acompañamiento de la coordinadora residente del Sistema de las Naciones Unidas, reiteran su disposición a seguir colaborando con el gobierno poniendo a disposición insumos técnicos y evidencia para contribuir a un análisis equilibrado sobre los impactos positivos de esta medida sobre la salud y en la vida de toda la población», concluye el texto.

El Sindicato Médico del Uruguay compartió un documento de las Sociedades Científicas sobre el etiquetado frontal de alimentos envasados.

El decreto del mes de marzo que postergó durante 120 días la obligatoriedad del etiquetado de alimentos creó una comisión multidisciplinaria de trabajo que evaluaría esta medida en el marco de la normativa del Mercosur. «La obesidad y el sobrepeso se han constituido en una pandemia de la que Uruguay no está ajeno. Según datos publicados por la Organización Mundial de la Salud, 63% de los uruguayos presentaban sobrepeso u obesidad en 2016», afirma el trabajo realizado por las Sociedades Científicas.

Además, explican que «esta situación es prevalente y alarmante en edades tempranas de la vida, con una prevalencia próxima a 12% en niños menores de cuatro años y de 27% en adolescentes de entre 13 y 15 años».

«Sobrepeso y obesidad constituyen factores de riesgo centrales para el desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles, que al igual que en el resto del mundo, son la principal causa de muerte y morbilidad en Uruguay», agrega el texto.

El consumo de bebidas y alimentos ultraprocesados es un factor fuertemente vinculado al desarrollo de sobrepeso y obesidad. Un informe de la Organización Panamericana de la Salud de 2015 muestra un incremento en la venta de estos productos de 27% en el periodo 2000-2013 en 13 países de América Latina.

Uruguay es el país que presentó el crecimiento más rápido en el consumo de estos productos (146%) a expensas principalmente del consumo de bebidas azucaradas, señala el documento.

«El etiquetado de alimentos tiene como objetivo mejorar la elección de alimentos por parte de los consumidores a través de proveer información clara que permita identificar de forma práctica y rápida aquellos productos con un perfil nutricional no favorable», afirman.

Por otro lado, entienden que «esta política, junto con otras tendientes a estimular la alimentación saludable, contribuyen al control de factores de riesgo modificables que están en la base del desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles con conocido impacto sobre la morbimortalidad de nuestra población».

Las Sociedades Científicas y asociaciones firmantes fueron: Sociedad Uruguaya de Pediatría, Sociedad de Medicina Interna del Uruguay, Sociedad Uruguaya de Nefrología, Sociedad Uruguaya de Reumatología, Sociedad de Dermatología del Uruguay, Sociedad Integrada de Emergencia Pediátrica del Uruguay, Sociedad Uruguaya de Gerontología y Geriátrica, Sociedad de Hematología del Uruguay, Sociedad de Infectología Clínica del Uruguay, Sociedad Uruguaya de Medicina Intensiva, Sociedad Uruguaya de Psiquiatría de la Infancia y la Adolescencia, Sociedad Uruguaya de Neonatología y Pediatría Intensiva, Sociedad de Neurología del Uruguay, Sociedad Uruguaya de Medicina Familiar y Comunitaria, Sociedad Uruguaya de Rehabilitación y Medicina Física, Sociedad Uruguaya de Cardiología, Sociedad Uruguaya de Cirugía Bariátrica y Metabólica, Sociedad Uruguaya de Endocrinología y Metabolismo, Sociedad de Diabetología y Nutrición del Uruguay, Sociedad de Psiquiatría del Uruguay, Sociedad Uruguaya de Ginecología de la Infancia y Adolescencia, Sociedad de Cirugía del Uruguay, Sociedad Uruguaya de Neumología, Sociedad Uruguaya de Patología Clínica, Sociedad Uruguaya para el Estudio de la Obesidad, Sociedad Uruguaya de Salud Colectiva y la Sociedad Ginecotológica del Uruguay.



Enrique GALLICHIO
Coordinador Proyecto Fortalecimiento de la Descentralización Política y el Desarrollo Territorial. Asesor del Congreso de Intendentes en Cooperación Internacional. Sociólogo

La presentación de Martínez fue una evaluación y propuestas del sistema de transferencias hacia los Gobiernos Departamentales, con foco en las del artículo 214 de la Constitución Nacional, que representan aproximadamente el 72% del total de transferencias.

Este análisis remite al objetivo mismo de uno de los principales instrumentos concebidos en el país, con amplísimo consenso y mecanismos de gestión establecidos, que es lograr una mayor descentralización y equidad en el país.

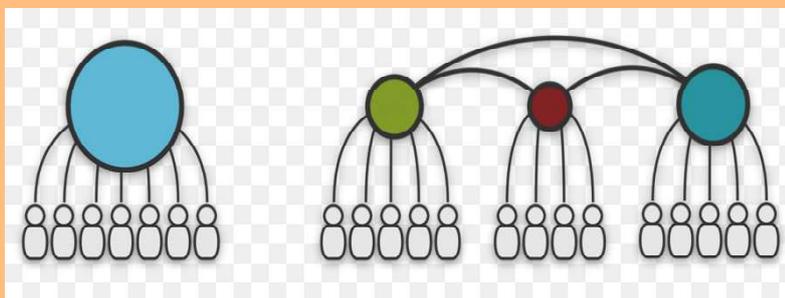
Haciendo una evaluación del sistema, se concluye que las mismas, siendo de gran importancia para los Gobiernos Departamentales, no han contribuido sustantivamente a reducir las desigualdades entre departamentos a nivel del análisis nacional, pero mucho más en la comparación con América Latina y sobre todo con los países de la OCDE. Otro trabajo

amplísima voluntad política y acciones llevadas a cabo para concretar las acciones en el territorio, estamos ante un problema de diseño y, sobre todo, lógica de las políticas.

Aparece entonces un tema de lógica, del cómo se ha llevado adelante la política territorial. En lo que se ha realizado, con un enorme volumen de recursos, ha predominado una lógica de «territorialización de las políticas», diseñadas centralmente y con aplicación en los territorios con los gobiernos departamentales y locales como «socios». Otra lógica es posible, la de «construcción de políticas territoriales», de articulación y puesta de los recursos en lógica territorial, ya no desde el centro al territorio, sino desde el territorio en articulación con los ámbitos nacionales.

Esta visión implica partir de la visión del desarrollo desde el gobierno del territorio, y articularla con

acciones nacionales - que deberían articularse desde sus competencias, especialización y razón de ser y no determinar las acciones en el nivel territorial-. Implica que ya no se debería apostar a una



del mismo autor sostiene que incluso pudieron haber sido regresivas.

La mejora de estos instrumentos, tanto en calidad como en cantidad (la famosa discusión sobre el 3.33%) está presente, mucho más en momentos de elaboración del presupuesto quinquenal.

Sin embargo, los intercambios del conversatorio llevaron, desde una intervención de García Acosta, y comentarios de los demás participantes, a profundizar la discusión acerca del camino, sentido, objetivos y posibilidades de gestión política y administrativa de la descentralización.

Es que buena parte de los instrumentos actuales promueven y se gestionan en base a la asignación y el control del 3.33% del presupuesto nacional, establecido por las transferencias. Surgió el debate acerca de si la descentralización es una política de estado, como mejorar lo recibido por los territorios. En particular, como se articulan mejor las acciones, programas y políticas desde Ministerios y Agencias nacionales en clave de un mejor desarrollo local.

Esta discusión remite a uno de los temas centrales que es el la lógica de la descentralización, el cómo se hace. Si bien resulta indiscutible el avance en el país en términos de transferencias, previsibilidad, voluntad política de hacer llegar las políticas al territorio, y la puesta en valor de recursos con ese objetivo, cabe preguntarse sobre sus resultados.

Diversos estudios académicos hacen ver que, a pesar de muchísimos recursos, ámbitos, mesas, coordinaciones, programas e iniciativas, no hemos podido cambiar una estructura territorial del país pautada por la predominancia del sur, con muy diferentes oportunidades según el lugar donde se nazca (esto es válido tanto a nivel departamental como municipal y barrial).

Uno de los ejes de la discusión pautadas en el referido dialogo es el cómo de la descentralización. En lo personal he señalado que, en un contexto de

cantidad de mesas sectoriales en el territorio impulsadas desde lo nacional, sino por el contrario, generar sinergias y articulaciones desde y con el gobierno territorial electo en sus diferentes niveles. Esta forma de gestionar, ya no de territorializar políticas nacionales, sino de co-construir políticas territoriales, no solo no implica más gastos, sino que promueve ahorros, sinergias y mejor uso de los recursos públicos, siempre escasos.

En definitiva, es poner en marcha lo que en la jerga académica se llama la «Gobernanza Multinivel», donde se parte de la base de que todo país necesita un gobierno central que de los grandes lineamientos y marcos de la política, articulado con gestión territorial desde la vocación, lineamientos y planificación definidos por los actores del territorio en dialogo «hacia arriba y hacia abajo». El «hacia arriba» implica un dialogo y una gestión renovada en la articulación nacional-departamental, y el «hacia abajo» implica una amplia participación a nivel departamental de los municipios, la sociedad civil local, el sector privado y la academia.

En suma, no centralismo pero tampoco localismo. Si articulación y coordinación desde el territorio.

Para otra entrega, es necesario profundizar en varios de los temas que hacen a la necesaria articulación entre la dimensión sectorial y la territorial y los mecanismos que hacen el «enfoque territorial» planteado. Siempre partiendo de la base de que este enfoque produce ahorro y recursos mejor gestionados, y sobre todo, impacto en el objetivo final, que es descentralizar para la equidad y el desarrollo.

Existen buenas prácticas internacionales de las cuales se pueden obtener aprendizajes y herramientas, y ese es un buen aporte que se puede dar desde la cooperación y las relaciones internacionales.

La descentralización y sus desafíos

El pasado miércoles 17 de junio se realizó el Dialogo «ESTADO Y PERSPECTIVAS DE LAS TRANSFERENCIAS SUBNACIONALES EN URUGUAY» organizado por el Congreso de Intendentes a través del proyecto «Fortalecimiento de la Descentralización Política y el Desarrollo Territorial con Equidad», que cuenta con financiamiento nacional y de la Unión Europea. El mismo contó con destacados participantes, entre ellos el experto español Jorge Martínez Vázquez, consultor del BID, el Sub-Director de la OPP, José Luis Falero, y los Consejeros Políticos del Congreso de Intendentes, Pedro Apezteguía y Cesar García Acosta.

«Para que haya igualdad deben haber cambios»

Los partidos políticos con representación en el Congreso de Intendentes adelantaron sus opiniones sobre el intrincado proceso de transferencias de fondos del gobierno central a los subnacionales, en la antecala a la negociación a que deberá arribarse antes del 31 de julio cuando venza el plazo

constitucional para que el Congreso de Intendentes concrete un acuerdo. Mientras el Subdirector de la Opp, el ex Intendente José Luis Falero alertó sobre la escasez de fondos por efecto de la pandemia y el déficit fiscal, Pedro Apezteguía –actual Consejero y su antecesor en ese cargo- destacó la importancia de mantener el nivel de los recursos actuales en el 3,33% del presupuesto quinquenal con base en 2020 con el piso en

el año anterior para mitigar los efectos de la pandemia. César García Acosta, también es Consejero del Congreso y actual Coordinador de la Secretaría del Sucive. Invitó a «imaginar nuevas formas de gestión no mirando al 3,33% como un `número mágico` sino al «97% restante que es el manejo discrecionalmente por el Presidente de la República y sus Ministros. A modo de referencia indicó que el 3,33% de los impuestos transferidos a las Intendencias como reintegro de impuestos, representa algo menos de un punto del PBI.



El profesor Jorge Martínez Vázquez del BID es economista, docente y autor de 25 publicaciones especializadas en materia de recursos públicos. El ponente expresó que el artículo 214 de la Constitución «es la transferencia más importante y es la que se está considerando en este momento para su posible reforma.» Expresa el profesor Martínez Vázquez que el Art. 214 ha tenido una definición quinquenal desde 2005 y que la financiación de la transferencia tiene su base en el presupuesto nacional, fijada en 3,33% para el quinquenio 2016-2020. El ponente destaca que es una transferencia compleja, ya que además de tener objetivos de igualación, de nivelación entre los gobiernos departamentales, tiene otros objetivos. Luego, procede a individualizar las deducciones que posee la transferencia en análisis, identificando el 12,9% para Montevideo y deducciones de caminería departamental, entre otras. Para Martínez los coeficientes que se han utilizado para la distribución de los fondos del Art. 214 de la Constitución, los cuales expresa que provienen de la Ley de Presupuesto 2001-2005, proporcionando una tabla con ellos que se expone a continuación y puntualizando que estos han estado fijos desde aquella Ley.

Adicionalmente, Martínez hace referencia a otras condiciones adicionales que se aplican al Art. 214. Por un lado una cuota anual que se vuelca al Congreso de Intendentes, así como deducciones para seguridad social, entre otras.

Siguiendo con su presentación, el profesor caracteriza positivamente a las transferencias del Art. 214 como «estables y predecibles». Sin embargo, destaca que presentan algunos problemas importantes expresando que «Se persiguen múltiples objetivos con un solo instrumento y entonces al final del día, no

horizontal; lo que quiere decir es que realmente no hay poder redistributivo en término medio en la transferencia.»

A modo de contraste, Martínez Vázquez exhibió otro gráfico en el cual se puede apreciar que el 33% del FDI que se distribuye entre los Departamentos sí es progresivo y distributivo, tendiendo a declinar con el índice de actividad económica (IAE).

También en contraste, expresa que si se observa todo el FDI y no solo el 33%, e incluimos el resto que se distribuye por el GC, vemos que el conjunto del FDI tampoco es redistributivo y por el contrario, es regresivo. Concluyendo que «...cuanto más riqueza, cuanto más nivel de renta per cápita, más transferencia, en término medio

A continuación sostuvo Martínez Vázquez que el efecto de las transferencias sobre la dispersión y desigualdad en ingresos propios, el coeficiente de variación es bastante alto (hay departamentos ricos y departamentos pobres) y la razón de la recaudación per cápita del máximo/mínimo es de cuatro veces más, y a medida que nos desplazamos dentro del cuadro hacia la derecha, cuando añadimos a los ingresos propios las transferencias del Art.214, sí hay una disminución pero no muy pronunciada del coeficiente de variación y de la razón máximo/mínimo o del Gini. Por otra parte el ponente agrega que adicionando todas las otras transferencias condicionadas (el FDI y demás), no aceptan realmente el poder distributivo del sistema, hay dispersión y falta de igualación.

Luego de finalizar con el análisis del estado de situación actual de las transferencias y sus carencias, el profesor Martínez Vázquez procede a realizar propuestas, resaltando que estas son el punto más importante para la discusión de hoy en día,

titulándolas en su presentación gráfica como «Prioridades de diseño».

A mediano plazo, como primera sugerencia, propone separar instrumentos y objetivos, enfatizando en que «el 214, si quiere ser una transferencia de igualación, debe ser eso, nada más» y en consecuencia «...si hay afectaciones, deducciones, que son importantes, hagámoslas como transferencias condicionadas

separadas, con distintos instrumentos.» Por otra parte, expresa que a corto plazo no se pueden realizar las modificaciones estructurales mencionadas anteriormente, pero sí es posible mejorar el índice ponderado para la distribución de los recursos, lo cual en su presentación gráfica se describe como el «transparentar y actualizar fórmula de distribución entre los GGDD», siendo posible con estos cambios, mejorar su capacidad de igualación fiscal.

A continuación, Martínez procede a proporcionar «Opciones para rediseño» del Art. 214, sugiriendo reconsiderar cuantos fondos se van a asignar, denominando a dicha interrogante «Estándar de equidad», y explica que si se desea más distribución, es necesario contar con más fondos.

Luego plantea otra interrogante: ¿Qué es lo que queremos igualar?, lo que se quiere igualar expresa, es «...un acceso similar a los servicios públicos básicos, en todos los departamentos, con un esfuerzo recaudatorio medio de los departamentos,

que sea igual...». Asimismo, puntualiza que lo más complicado de las transferencias de igualación es la fórmula de distribución, por esto expresa que es importante determinar cómo compensar a los perdedores y cómo introducir paulatinamente las reformas, para que «...no haya catástrofes en términos de presupuestación y servicios públicos.»

Rediseño del 214

El representante del BID cuestionó la experiencia internacional, ¿Qué es lo que podría hacer Uruguay para reformar el 214, como una «transferencia de igualación sui generis?»

Para dar respuesta a dicha interrogante detalló tres metodologías a considerar:

La primera es la BRECHA FISCAL que compara la diferencia entre necesidades de gasto que viene de las responsabilidades de gasto y la capacidad fiscal estimada, que son los ingresos potenciales de los ingresos que están asignados a los Departamentos. Enfatizando que «...estos departamentos que tengan una capacidad fiscal mayor que la necesidad de gasto, no reciben transferencia de igualación. En la mayor parte de los países, solo es un porcentaje de los departamentos o de las jurisdicciones que reciben una transferencia de igualación, las que están mejor no reciben...».

Luego se expone la segunda metodología, el INDICE PONDERADO, respecto de la cual expresa que se utilizó a principio de los años 2000 y que tendremos que seguir utilizando. Esta aplica aproximaciones proximas para necesidades de gasto y capacidad fiscal, en variables con pesos relativos.

Finalmente, la tercera metodología expuesta es clasificada por Martínez como una metodología a mitad de camino entre las dos anteriores: LA CAPACIDAD FISCAL POR POBLACIÓN AJUSTADA (utilizada en países como Alemania, Polonia y España).

La brecha fiscal

Esta es expuesta como la metodología «...más deseable...», pero asimismo la rechaza alegando que «...en este momento en Uruguay no lo podemos hacer así porque en primer lugar no tenemos datos sobre las bases tributarias para estimar capacidad fiscal y tampoco, lo más importante, no tenemos una clasificación funcional del gasto de los GGDD. Como saben ustedes, hay clasificaciones económicas del presupuesto (...) La clasificación funcional resume los gastos en términos de las funciones principales o responsabilidades, como educación, salud, caminería, etc., etc.»; sentenciando que «Esto no es posible en Uruguay.» Un índice ponderado que utilice población, superficie, necesidades básicas insatisfechas y el inverso del PIB per cápita, expresa el ponente que «...son variables muy razonables y que aproximan las necesidades de gasto y capacidad fiscal...» Asimismo, opina que esta metodología es «...más fácil de entender y comunicar, y tiene su antecedente histórico en Uruguay». Sin embargo, como aspectos negativos de esta, Martínez destaca que «...es arbitraria, porque no estima de una forma precisa las necesidades de gasto o la capacidad fiscal.»

«Un desafío que no cae en el mejor momento»

Pedro Apezteguía, actual Consejero del Congreso de Intendentes y ex Director de Descentralización del Mef, comienza sus comentarios sobre el tema, expresando que las alternativas expuestas por el profesor Martínez «...vienen a ser un desafío que no cae por cierto en el mejor momento...» debido a la recesión generada por la pandemia del COVID-19, opinando que esta situación «...no da las mejores condiciones para pensar en modificar sistemas...» ya que esta caída «...va a afectar la recaudación del Gobierno Nacional y por lo tanto afecta directa o indirectamente la posibilidad de cualquier transferencia que esté basada en la participación de

los ingresos.» Por otra parte, puntualiza que los GGDD también se ven afectados, observando una caída en sus recaudaciones a consecuencia del distanciamiento social, ya que el contribuyente cesa en el pago de ciertos tributos por la no realización de actividades que son generadoras de ciertos tributos o ausencia de sanción por incumplimiento.

Luego, analiza que dentro de estos 20 años desde el inicio de las herramientas que constituyen las transferencias del GN a los GGDD. Distingue una primera etapa entre el 2000 y 2010 «...de consolidación de un sistema.», mencionando otras transferencias o compensaciones que nacen entre 2000 y 2005 que perduran al 2010 pero «...se van acumulando a partir de la negociación que mantienen los intendentes en el 2010 y que se prolongan al 2015 y muchas de ellas hasta el sistema actualmente vigente.» Luego concluye sobre el punto, que hubo



una fase de 10 años de consolidación y otra posterior en la cual el sistema creció y permitió sanear las finanzas departamentales ya que, según describe, hoy el conjunto de los departamentos no presenta niveles graves de endeudamiento, niveles complejos de deuda con las empresas públicas como antes y se mantienen al día con el BPS.

Posteriormente plantea la interrogante respecto de introducir modificaciones y con qué objetivo hacerlo: ¿El objetivo es la equidad fiscal o el objetivo es simplemente la equidad de los ciudadanos vivan donde vivan?, ¿Es la equidad, frente a los Servicios Públicos o es una equidad más global?, puntualizando que ahí estará la base de los desafíos que tendrán los intendentes en los próximos meses ya que las realidades económicas son diferentes en los diferentes puntos del país y por tanto las necesidades del interior y Montevideo, o de los diferentes departamentos también.

«Las cosas que no sabemos»

Expresa Apezteguía, que la propuesta nos posiciona frente a «las cosas que no sabemos» lo cual caracteriza como un desafío enorme, ya que detalla que no sabemos cuáles son las bases tributarias; no sabemos cuál es el patrimonio sobre el que vamos a obtener o sostener los tributos, tanto del GN como de los GGDD; tenemos un Catastro «multifuncional», pero demasiado atrasado en la valoración de la base patrimonial que permite cobrar la contribución inmobiliaria, muy alejado en la capacidad de generar rentas respecto de las contribuciones inmobiliarias rurales y con una enorme movilidad en los ingresos vehiculares que, si bien han crecido en los últimos años, es muy sensible a cualquier cambio (se vendieron en los últimos 2 o 3 meses casi 3000 vehículos menos por efecto de la pandemia), lo cual afectará en millones de dólares la recaudación. Asimismo, menciona la redimensión de la base

tributaria de los GGDD que traerá como consecuencia los procesos de cambio tecnológico en los vehículos, de nafta a energía eléctrica.

En consecuencia, enfatiza nuevamente sobre el desafío que implica el «repartir bien» y en base a objetivos, para lo cual expresa que «tendremos que conocer más de -en que gastamos lo que gastamos y sobre qué ponemos la tributación-. Entonces, el desafío es como dar la fórmula del profesor y decir: ¿Estos son los coeficientes que reflejan adecuadamente la realidad?». Para dar respuesta a esta interrogante, se pone en duda por parte de Apezteguía la variable de necesidades básicas insatisfechas que se utilizaba en el año 1999, vinculada a la vivienda y si refleja adecuadamente la realidad de los departamentos. Propone que quizás haya que utilizar directamente el índice de pobreza y que este quizás sea el proxi más

adecuado, el cual ya se utilizó como referencia en el año 2004, aunque cuando se quiere reconstruir quizás se concluye que no sea el indicador más adecuado.

Por otra parte Apezteguía, precisa que hay que «saber en que gastamos» y en el momento de la confección de los presupuestos, «...los GGDD deban hacer un esfuerzo para construir un presupuesto que luego pueda reflejar efectivamente, programa a programa, en que se aplican los gastos, puedan ser auditados y puedan ser usados en el futuro para una mejor distribución de los fondos disponibles.». Agrega que «parece bien importante que en estos próximos años no haya perdedores, que se mantengan los niveles de transferencia y que de alguna manera (...) se puedan aportar instrumentos (...) para converger a un sistema que tiene como objetivo algún tipo de equidad.»

Finalizando, menciona otro desafío, un elemento no menos importante el cual ejemplifica mencionando la situación del departamento de Río Negro y la presencia en este de una papelera, lo que implica que «figura con un alto índice de actividad económica pero eso está vinculado a la presencia de una papelera que genera un alto impacto en los indicadores locales, pero menor impacto en la recaudación del GD.». En consecuencia, sugiere analizar esos indicadores de acuerdo al conocimiento de los locales, para reflejar adecuadamente la situación de los GGDD.

Mirar al Uruguay no desde el 3,33% sino del 97% restante

César García Acosta es Consejero del Congreso de Intendentes y desde el 2013 también es Coordinador de la Secretaría de la Comisión del Sucive. Comienza sus comentarios destacando la importancia de la reforma constitucional del año 1996 que conjugó en un único artículo de la Constitución

los fondos que comúnmente se transferían «a dedo» a los GGDD. Asimismo, expresa que «En los últimos 15 años, hemos tenido un sistema racional, un sistema justo (...) y por sobre todas las cosas, un sistema que ofreció certezas de cobro que generan a su vez certezas de gasto...»

García Acosta plantea que hoy en día hay nuevos elementos que deben conjugarse. Expresa que lo primero es mirar al Uruguay, no desde el 3.33% como «un número fantástico», sino que sugiere verlo desde la óptica de que solo un 3% de la masa fiscal que tiene el país se reparte entre los GGDD y el 97% restante forma parte del reparto y del manejo que tienen el Presidente de la República y sus Ministros. Resalta nuevamente que solo el 3% lo tienen los GGDD, más algunos fondos más pero que no cambian la ecuación de manera significativa. A su vez, expresa que ese 3% hay que «llevarlo a la realidad y verlo en el comparativo de lo que son los índices que comúnmente tenemos en cuenta para analizar el contexto; contexto social, el PBI, ¿cuánto significa ese 3,33 en el PBI?, menos de 1 punto...». A su vez a modo de contraste, menciona que «la educación obtuvo en 2018 prácticamente 5 puntos, nosotros no llegamos al 1».

Siguiendo el análisis, se adentra en la clasificación de los ingresos departamentales indicando que «el 70% de los ingresos de los GGDD se vierten en gasto y el 30% restante es el que proviene de las transferencias...».

Prosiguiendo, García Acosta expresa estar de acuerdo con una cantidad de puntos expuestos por nuestro ponente y quien comentó previamente, en relación a los elementos para cuantificar los dineros que llegan al territorio, pero expresa que «hay otras asimetrías que no se ven y que pesan de la misma manera...».

A modo de adentrarse en el punto anterior analiza, desde su experiencia personal como representante vinculado al Departamento de Rivera, la situación de ese departamento. Para esto, expone la población de dicho departamento, 103.493 habitantes y lo compara con otros similares: San José 108.309, Paysandú 113.000 y Salto con 124.000, y los conjuga con los ingresos vehiculares. Expresa que, en el «reparto de la torta» del SUCIVE, San José es el 4,44%, Rivera el 2,04%, Paysandú el 3,23% y Salto el 3%. En razón de las poblaciones expuestas y los ingresos de SUCIVE, quien expone expresa: «¿Que significa ser el 2,04 frente a una misma cantidad de población y territorio que el resto de los departamentos? Ni más ni menos que la incidencia negativa que tiene la frontera (...) una ciudad gemela que está constituida por dos barrios prácticamente idénticos, como son Livramento y Rivera, en donde con poblaciones similares, una conjuga una realidad social y política sustancialmente distinta de lo que es la de Livramento (...) mientras en Rivera hay dos estaciones de servicio (...) en Livramento hay más de 15 (...) esto va marcando una realidad (...) de regiones que muy alejadas de la capital, sienten a la capital como un peso significativo...».

Esta asimetría, que es objetiva, «nos está marcando que ese 3,33% del presupuesto que llega al territorio, no está llegando en los niveles asimétricos que tiene que llegar (...) con ese criterio de igualdad que hablaba el profesor Martínez».

Concluye que «Hoy no podríamos hablar del reparto de los fondos solamente hablando del 3,33%, hoy necesariamente tenemos que hablar de más que eso.»

Luego, enfatiza sobre el punto de que las realidades de los departamentos, que son conocidas por los intendentes, no se conjugan del mismo modo que las de la capital y sentencia, «esas asimetrías, no las vamos a lograr únicamente con un cambio en los parámetros de la regulación. Nosotros tenemos que mantener fuertemente la impronta de recursos que tienen los departamentos de mayor poder adquisitivo, para que el resto de los departamentos podamos tener, con holgura, un desenvolvimiento mejor». Prosigue expresando que esto debe llevarse a cabo de una forma más ajustada a lo que es la realidad cotidiana en cada ciudad, más allá de las

capitales departamentales y más precisamente en la ciudades de frontera, incluyendo las que tienen ciudades gemelas, «nos obliga a todos a poner la mirada (...) sobre la frontera del Uruguay (...) para empezar a tender la mano que se necesita para que estas cosas empiecen a cambiar.»

Posteriormente, García Acosta vuelve sobre el plano vehicular para ejemplificar los puntos expuestos anteriormente y proporciona números sobre la cantidad de vehículos y así exponer la asignación de recursos, que considera incide sobre este plano. Menciona que San José tiene 53.000 vehículos, Paysandú tiene 35.000, Salto tiene 35.000 y Rivera 17.000; y niega esta última cifra sobre el departamento de Rivera expresando que realmente hay 35.000, con la problemática de que la mitad de

podríamos haber estado en una situación diferente y profundizando más aun lo que aquí hoy se ha manejado (...) mi objetivo era justamente ese, el de tener la oportunidad después de 10 años como Intendente y 5 años como Secretario General, muy vinculado a lo que han sido las negociaciones de estos tiempos, en cada instancia presupuestal, haber podido lograr algún aporte significativo que nos permitiera achicar esa brecha fiscal entre los distintos departamentos.»

Falero expresa que, previo a esta situación que ha cambiado a partir del 13 de Marzo, se tenía la intención de poder aplicar medidas a raíz de muchos de los diagnósticos de la situación que planteó el profesor Martínez previamente. Entiende que sus consideraciones las debemos tener muy presentes



estos está empadronada en Brasil. A raíz de esto concluye que es una realidad que debe asumir el gobierno nacional en su capacidad de entendimiento, ya que las ciudades fronterizas no pueden autoregular sus impuestos.

Como conclusión expresa que «el 3,33% es un índice muy favorable, si se pudiera mantener. Pero creemos que, más que mantener, lo tenemos que incrementar. Tenemos que llevarlo a una realidad que no haga que el país tenga que obligar a su población a tener mayor capacidad fiscal, mayor aporte fiscal, sino que el modo pase por la redistribución y el nuevo criterio que tiene que adoptarse en donde tiene que haber 19 GGDD y no 20, como históricamente ha tenido el Uruguay», basando esta declaración en que desde la creación de la OPP «el debate ha sido siempre el mismo, ¿Quién tiene el predominio sobre el territorio? Si quienes viven en el territorio o quienes viven en la ciudad».

Subdirector de la OPP
«hay que analizar primero la realidad para después negociar el futuro»

Jose Luis Falero fue dos veces Intendente de San José, y antes ocupó la Secretaría General de ese gobierno departamental y una banca en el legislativo maragato. Comenzó expresando que comparte lo manifestado por algunos de los que lo han precedido en el uso de la palabra, en lo que refiere a la situación inesperada que le está tocando vivir al Uruguay, ya que considera que «de no haber sido por la pandemia,

«en el entendido de que hay aun elementos que incorporar para tener un diagnóstico claro, sobre todo en los territorios departamentales, ya que muchas veces la información no es la que deberíamos tener (...) para tener la certeza de que el trabajo que se realice pueda tener el resultado esperado.».

En la situación actual, «una aplicación de un índice ponderado no es de descartar», igualmente alerta que «se debe ser muy cuidadoso» ya que hay información que aún no se posee y expresa que hay que analizar en primer término la realidad para luego sí poder proceder a la negociación presupuestal. A continuación se plantean algunas ideas por parte de quien comenta. Expresa la «necesidad de avanzar (...) de profundizar la descentralización en nuestro país», proponiendo como herramienta el fortalecimiento del tercer nivel de gobierno y profundizar en el trabajo coordinado. Advirtiendo igualmente, que hay desafíos por delante para lograr esto, con el objetivo de «mejorar el relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno, eliminando el deseo de tener una mayor participación en el territorio solamente por el hecho de decir -hemos hecho más o menos que otros- y el sinceramiento de esta situación nos permitiría reducir parte de esa brecha, utilizando los recursos de mejor forma».

Falero plantea que hay que ser conscientes de que los recursos que se tienen son limitados y se debe optimizar al máximo estos, por lo que se va a tener que realizar un trabajo de «mucho de pienso, mucho de esfuerzo y de dejar muchas veces lo que es nuestra ambición personal o lo que quizás todos teníamos como meta y objetivo hace unos meses

atrás y trabajar sobre la realidad de hoy». Siguiendo con su exposición advierte que «hay que ser realistas» y ser conscientes de que se está «ante una situación compleja», volviendo sobre lo que hablaron los otros ponentes respecto de la «reducción de tributos departamentales en la recaudación, sucede lo mismo a nivel nacional» y por tanto concluye que «tenemos que ser más eficientes para que esto no afecte lo que es el trabajo y lo que es el resultado en los servicios y en la acción de gobierno en los territorios.»

Con esta perspectiva de reducción de ingresos a todo nivel, sugiere que para que esto afecte lo menos posible y con «una perspectiva de quinquenio que no vaya solamente a mirar el primer año (...) esa debe ser la base que debemos tener presente para trabajar. Pensando en la realidad de hoy, pensando en que también se puede venir una recuperación», proponiendo que en ese caso sí se debe trabajar en un sistema de distribución diferente y «planificar una base austera pensando en una recuperación del país que nos permita dar un paso más.»

A modo de ejemplificar lo anterior, se menciona por parte de Falero otras «épocas de bonanza» en las cuales fue posible avanzar sobre algunos de los tributos departamentales, «cuando comenzamos, en nuestra administración en el año 2010 teníamos un gran problema que era la guerra de patentes (...) y logramos un acuerdo, también con el esfuerzo del gobierno nacional que permitió que durante un tiempo nadie perdiera.»

Hay que ayudar a las Intendencias a mejorar la recaudación

«También hay que trabajar en los gobiernos departamentales, en ayudarlos a mejorar la recaudación departamental (...) no solamente pensar en más transferencias del gobierno central, sino que también tenemos que buscar hacia adentro de cada departamento cual es la realidad hoy de la tributación, si es la adecuada, si es justa, si no lo es.»

Asimismo, menciona Falero la posibilidad de desarrollar en algún tributo departamental una profundización específica que permita por ejemplo trabajar en la actualización de catastro, en la alícuota que se aplica en cada departamento a fin de «generar una justicia que nos permita tener un tributo más justo en todo el territorio nacional».

Por otra parte, enfatiza sobre la participación del tercer nivel de gobierno, expresando que este «muchas veces tiene posibilidades reales de analizar en profundidad lo que es la realidad de su territorio, de su municipio; que quizás sea diferente a otras, que quizás la capacidad contributiva sea diferente porque hay una realidad muy diversa y todo esto nos va a permitir tener un diagnóstico claro.»

Concluyendo, Falero destaca como positiva, pero a la vez difícil por la realidad fiscal, la tarea que desempeñará, ya que hoy le es posible ver la situación desde otra perspectiva, lo cual puede agregar un elemento favorable «porque lo vamos a entender mejor, pero también hay una realidad fiscal y del país que nos limita (...) y vamos a hacer el máximo esfuerzo créanme, para lograr ir acercando o achicando esa brecha que ha quedado clara, que no es justa y que ha habido intenciones muy loables en cada instancia presupuestal, pero que no han bastado para poder decir -hoy estamos tranquilos- en lo que hace a la distribución de las transferencias (...) eso puede ser una conclusión a lo que todos podemos avalar y teniendo

ese punto de partida (...) y además teniendo el estudio que ha realizado el profesor Martínez y todo un gran equipo, donde nos ha permitido tener una mirada desde afuera, de lo que sucede en Uruguay y poder compararla con la realidad de otros países, creo que es un elemento fundamental (...) y que quizás podamos profundizar».



Jorge BONINO
Contador Público, Coordinador Municipal
Director Instituto de Estudios y Formación

Presupuesto, transferencias y el papel de las Intendencias

La importancia de la acción de los gobiernos subnacionales en el diseño, instrumentación y ejecución de políticas de desarrollo local es reconocida en forma bastante amplia. Sin embargo, no siempre se tiene la misma percepción respecto de las políticas sociales y el más eficiente uso de los recursos en forma descentralizada.

La pandemia del Covid-19 ha permitido apreciar de forma más directa la importancia de los gobiernos subnacionales no solo en la aplicación de medidas de carácter sanitario, sino sobre todo en la asistencia directa a los más afectados por la emergencia, en particular en todo lo relacionado con la logística para la distribución de alimentos y artículos de higiene.

En distintas partes del mundo los gobiernos han recurrido al apoyo económico y financiero de las instituciones descentralizadas, a fin de acelerar procesos y de llegar a los destinatarios finales en forma más racional y equitativa, aprovechando el conocimiento profundo del territorio por parte de los gobiernos subnacionales.

En América Latina las experiencias en tal sentido han sido diversas, pero en general han pasado por una flexibilización de requisitos para hacer efectivas las transferencias desde los gobiernos centrales, refuerzo de partidas, generación de fondos extraordinarios, mayor coordinación de esfuerzos y en general, una revalorización del papel de los gobiernos subnacionales frente a los desafíos que plantea la emergencia. Las políticas tanto sanitarias como económicas y sociales con foco en los territorios, permiten reducir inequidades -en general preexistentes a la pandemia, pero en muchos casos agravadas por ella-, teniendo en cuenta las distintas condicionantes particulares.

Uruguay no ha estado ajeno a esa orientación y es así que fundamentalmente a través de la coordinación de las Intendencias y los Municipios con el Ministerio de Desarrollo Social y demás instituciones del gubernamentales, incluida la Presidencia de la República, se ha logrado un trabajo en equipo que ha contribuido decisivamente a paliar en forma importante los efectos sociales de la pandemia.

Esa es una constatación que el sistema político en su conjunto deberá tener muy en cuenta cuando, a partir de unos pocos días más, comience a definir el presupuesto nacional que regirá en los próximos cinco años.

Las transferencias a los gobiernos subnacionales en Uruguay representan menos de uno por ciento del PIB, mientras que el promedio latinoamericano se sitúa en casi 4% del PIB (Transferencias Intergubernamentales en Uruguay. Gustavo Viñales. 2020).

En el año 2019 el total de transferencias desde el gobierno central a los gobiernos departamentales fue de \$ 20.131.776.595 (OTU, OPP). De ese monto, 69,74% correspondió a los recursos previstos por el artículo 214 de la Constitución de la República, 7,26% al Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), 6,10% al Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM), 4,31% a la Ley de Remates y Semovientes, 3,29% para alumbrado, 2,85% para caminería departamental, 1,76% para el Proyecto de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS), 1,72% por la Unificación de Patente, 1,55% para caminería rural y 1,42% para el Fondo de Área Metropolitana.

Según los datos resultantes de las últimas rendiciones de cuentas aprobadas (las correspondientes al año 2018), el 57,43% de los ingresos totales de los 19 gobiernos departamentales tenían origen en los territorios, en tanto que el 42,57% correspondían a recursos de carácter nacional.

Trece departamentos (Artigas, Cerro Largo, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres) tuvieron ingresos de origen nacional por encima del promedio general y, consecuentemente, ingresos departamentales por debajo de la media de todo el país.

De esos 13 departamentos, solo cinco tuvieron en los ingresos de origen nacional su principal fuente de recursos (Artigas, Cerro Largo, Lavalleja, Rivera y Treinta y Tres), y de ellos, hay tres que forman parte del cuarteto de departamentos que comparten la frontera seca con Brasil, lo que obviamente no es una casualidad. Es el caso de los departamentos de Artigas, Cerro Largo y Rivera.

El único departamento de los cuatro de la frontera seca que no se encontraba en esa situación era Rocha, que por el contrario integraba el grupo de los seis departamentos con mayor participación de ingresos de origen departamental, junto con Montevideo, Canelones, Colonia, Maldonado y San José, es decir, toda la franja sur del país, con costas sobre el Río de la Plata, lo que tampoco puede ser casualidad. La política de transferencias a los gobiernos subnacionales, incluyendo los criterios de distribución a aplicar, definirá el futuro a corto y mediano plazo de los territorios. Es necesario que se revisen algunos conceptos y se contemplen ciertas situaciones que generan asimetrías imposible de resolver sin una política orientada en esa dirección, de modo de sortear restricciones y condicionamientos que imponen factores exógenos, como el de la convivencia con ciudades gemelas de Brasil.

Rincón del Queguay



EN TODOS LOS RINCONES DEL PAÍS
LA PATENTE TIENE BONIFICACIÓN POR PAGO EN FECHA

BONIFICACIÓN

10%

**PAGANDO
EN FECHA**



UN PAÍS. UNA PATENTE.

CONSULTE

www.sucive.gub.uy

FORMAS DE PAGO

- REDES DE COBRANZA
- DÉBITO BANCARIO
- PAGO EN LÍNEA
- TARJETAS DE CRÉDITO



CONGRESO
DE INTENDENTES

Agente Fiduciario:

REPÚBLICA AFISA

República Administradora de Fondos de Inversión S.A.