



**Cámara de Representantes**

**XLVIII Legislatura**

---

**DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

**Nº1659 de 2018**

---

---

S/C

Comisión Especial de  
asuntos municipales

---

---

**PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**AUTORIDADES DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO  
(OPP)**

Versión taquigráfica de la reunión realizada  
el día 3 de julio de 2018

(Sin corregir)

- Preside:** Señor Representante Alfredo Asti, Vicepresidente.
- Miembros:** Señores Representantes Gabriela Barreiro, Daniel Caggiani, Oscar De los Santos, Washington Silvera, Stella Viel y José Yurramendi.
- Concurre:** Señor Representante Jorge Gandini, Presidente de la Cámara de Representantes.
- Invitados:** Contador Álvaro García, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; profesor Pedro Apezteguía, Director de Descentralización e Inversión Pública y señora Jimena de los Campos, asesora.
- Secretaria:** Señora Graciela Morales.

====||=====

**SEÑORA SECRETARIA.**- Está abierto el acto.

Corresponde designar un presidente ad hoc.

**SEÑOR DE LOS SANTOS (Oscar).**- Propongo a la señora diputada Gabriela Barreiro.

**SEÑORA SECRETARIA.**- Se va a votar.

(Se vota)

—Cinco en seis: AFIRMATIVA.

(Ocupa la Presidencia la señora representante Gabriela Barreiro)

**SEÑORA PRESIDENTA AD HOC (Gabriela Barreiro).**- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida al presidente de la Cámara de Representantes, diputado Jorge Gandini, que ha venido a conversar con nosotros sobre descentralización.

(Ingresa a sala el señor representante Alfredo Asti)

**SEÑOR PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.**- Agradezco a las integrantes de la Comisión por haberme recibido.

Traigo información sobre temas que son de interés de la Comisión y de asuntos que están en su agenda.

El primer es un asunto recurrente que plantean en forma insistente los ediles de todos los partidos y departamentos, que tiene que ver con la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles. Han estado ediles aquí presentes, hemos conversado en algunos congresos y han tenido algunas iniciativas, buscando la forma de institucionalizar esa instancia de organización que hoy tiene forma no gubernamental. Actualmente, es una sociedad civil con personería jurídica, con un modelo parecido al del Congreso de Intendentes.

Ha sido muy difícil encontrar un mecanismo de institucionalización, porque el Congreso de Intendentes tiene creación constitucional e, increíblemente, no se define cuál es su naturaleza jurídica. La Constitución solamente dice que habrá un Congreso de Intendentes. Se ha debatido mucho y esa situación ha generado muchos problemas, porque ni siquiera se sabe si sus funcionarios son públicos o privados o si su presupuesto es público o no, y esto ha derivado en varias circunstancias que se han tenido que ir dilucidando caso a caso. Pero reitero que su creación es constitucional y no podemos ir por allí.

Hemos buscado algunas formas para encontrar una solución e, incluso, la Comisión ha hecho consultas a la Universidad de la República, pero como no aparece una salida, he resuelto hacer una consulta formal paga al doctor Delpiazzo, que es especialista en derecho administrativo. Se trata de un asunto que descartamos o tratamos de resolver recorriendo algún camino; de lo contrario, parece que estamos en omisión, pero no es así, porque no se sabe cuál el camino que se debe seguir.

El doctor Delpiazzo me dijo que quería conocer el tema para saber si podía responder, por lo que le hicimos una consulta informal y dio una respuesta informal. Por lo tanto, vamos a recorrer ese camino y enviaremos las conclusiones a la Comisión, para que sean un insumo de trabajo, porque este es el ámbito del que puede surgir una ley al respecto. Incluso hemos explorado -lo consultaremos también por esto- la posibilidad de que sea una persona de derecho público no estatal, porque es muy complicado saber

dónde se puede enganchar -por decirlo de alguna manera- el Congreso Nacional de Ediles, es decir, a qué ámbito del Estado queda sujeto o vinculado. ¿Queda sujeto al Congreso de Intendentes? Parecería que no, porque son opuestos, en todo caso. ¿Queda en la Administración central? No. ¿Qué es? ¿Un organismo descentralizado? ¿De quién? ¿Del Poder Ejecutivo? No puede ser. Es muy difícil encontrar la vuelta.

Hemos estudiado ese aspecto y sabemos que son muy amplias las características de las personas públicas no estatales, por eso también preguntamos.

En definitiva, informo a la Comisión que en algunas semanas tendremos un resultado y lo remitiremos a la Comisión, porque en setiembre habrá sesión del Congreso Nacional de Ediles y este tema estará presente. Queremos que por lo menos la Cámara pueda decir que recorrimos un camino.

El segundo asunto refiere a que con la Escuela de Gobierno del Poder Legislativo, que en 2018 cumple diez años, vamos a hacer algunos cursos destinados a alcaldes, concejales y ediles. Recibimos la inquietud del Congreso Nacional de Ediles por un lado y, por otro, de la Mesa del Plenario de Alcaldes. El formato más práctico que encontramos es hacer cuatro cursos separados, uno para los municipios y otro para los ediles, utilizando las regionales de los alcaldes, con el apoyo del Congreso de Intendentes. Los cursos se harán el mismo día en distintos locales, en el mismo departamento y con distintas temáticas. Es decir que se va a hacer un curso para los ediles y en otro lugar del mismo departamento, abarcando la misma región, uno para los alcaldes y concejales. El temario es a demanda y diferente en cada caso. No están incluidos ni Montevideo ni Canelones, que tienen demandas diferentes. Vamos a hacer un quinto curso para Montevideo y Canelones, porque los ediles y, sobre todo, los alcaldes, tienen otro tipo de demandas, distintas a las de los alcaldes y concejales de los otros departamentos.

En principio, se prevé hacer el primero a fines de este mes. Iba a ser de un día y medio, pero se presentaron problemas por la noche, porque los ediles tienen viático y los alcaldes y concejales, no. Por lo tanto, se prefirió hacerlo solo de un día, en una jornada larga. El primero, probablemente, sería el viernes 27 de julio, para la zona centro, que abarca Durazno, Colonia, Flores, San José y Florida, en el departamento de Durazno. La Intendencia de Durazno proporcionará los dos locales, la amplificación y los elementos necesarios para el curso; la Cámara de Representantes va a ofrecer la cena de cierre, y la Escuela de Gobierno aportará la contratación y el traslado de los docentes. Uno de los cursos empezará a la hora 9 y el otro, a la hora 9 y 30, para que pueda estar presente en las inauguraciones la presidenta de la Escuela de Gobierno y quien quiera acompañarnos.

Nosotros aspiramos a que los diputados de esos departamentos puedan participar en alguna de las instancias. En principio, está previsto que el almuerzo esté a cargo de cada uno de los participantes, pero veremos en cada caso si las intendencias pueden colaborar con eso.

(Ocupa la Presidencia el señor representante Alfredo Asti)

—En el caso de los alcaldes y los concejales, la comunicación la hacemos a través de los coordinadores del Congreso de Intendentes, que son los tres cargos políticos en los que están representados el Frente Amplio y el Partido Nacional.

La idea es que el lunes próximo se inicien las inscripciones. No puede haber más de setenta inscritos, teniendo en cuenta que irán entre cincuenta y sesenta, porque si no es inabarcable. Obviamente, tiene que haber un cupo, porque debe tenerse en cuenta que son ciento cincuenta ediles entre los cinco departamentos. Entonces, si la mitad se

anota, está bien, pero hay un potencial mayor. Lo mismo sucede con los alcaldes y los municipios, porque hay departamentos que tienen muchos municipios y, si el interés es el alto, se puede superar las posibilidades del curso. Suponemos que abriendo las inscripciones y buscando los equilibrios se puede tener una buena participación. Además, esperamos que la respuesta sea adecuada.

Agrego que esto se coordina con el intendente del departamento en el que se realiza la actividad y con los intendentes de los otros departamentos que participan.

El viernes 27 de julio, en Durazno, sería el primero. Para la zona norte y litoral se están manejando el 14 de setiembre o el 19 de octubre. En la región sur, Montevideo y Canelones, sería el miércoles 24 de octubre. En la región noreste, sería en noviembre; la sugerencia es que se realice en Rocha. Ahí ya hay un postulante.

Como dije, todo esto está en conversaciones, porque las intendencias tienen que comprometerse a poner algunos recursos, pero la Cámara y la Escuela de Gobierno también están colaborando.

Lo traslado como información, porque es el tema de la Comisión y porque nos gustaría que participaran y lo difundieran en sus respectivos departamentos.

El tercer tema tiene que ver con la XII Cumbre Hemisférica de Alcaldes -tal vez les llegó la invitación-, que se va a hacer en Maldonado. La Cámara ha comprometido su apoyo, que consiste en facilitar la asistencia y permanencia por al menos una noche de los diputados que decidan participar. Esto quiere decir que la Cámara se hará cargo de una noche de hotel y de los traslados que sean necesarios, de modo de apoyar la asistencia de legisladores a este evento.

Habrán foros de parlamentarios; aparentemente, vienen de otros países, con temáticas como las que ustedes manejan, pero no vamos a restringir la asistencia exclusivamente a integrantes de esta Comisión: si otros legisladores quieren asistir, la Cámara va a apoyar su concurrencia.

Estos son los tres temas que les quiero dejar como insumo para el trabajo que ustedes hacen.

**SEÑOR DE LOS SANTOS (Oscar).**- Hay una serie de informes jurídicos que hemos solicitado a la Facultad de Derecho, en materia de congresos de ediles y también de consejos de municipios. Lo que está planteando el presidente de la Cámara es que va a aportar un informe, como insumo, para que la Comisión tenga en cuenta a la hora de abordar la forma organizacional e institucional -si es que existe marco constitucional que lo habilite- del Congreso Nacional de Ediles. Nosotros ya tenemos materiales e insumos en esa materia, ¿no es así, señor presidente?

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Se han hecho llegar a la Presidencia de Cámara las respuestas que hemos tenido a las consultas realizadas a los distintos institutos de la Facultad de Derecho de nuestra Universidad.

**SEÑOR DE LOS SANTOS (Oscar).**- Supongo que el presidente de la Cámara, cuando nos visita, aparte de aportar un insumo más desde el punto de vista jurídico y técnico, tiene la vocación política o la voluntad de impulsar en su presidencia el debate para la resolución de este tema, lo que no significa que sea una resolución afirmativa: las conclusiones podrán ser afirmativas o negativas, a partir de los informes requeridos.

Entonces, nos interesa saber su opinión en particular, porque supongo que al inspirar el debate en esta Comisión, debe tener una opinión política e ideas de relevancia.

**SEÑOR PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.**- La inquietud surge porque, al asistir a algunas de las reuniones de los ediles, reiteradas veces he escuchado decir que hay un proyecto en la Cámara y que no se aprueba. Entonces, vine a la Cámara a buscar el proyecto y, en realidad, no hay ningún proyecto. Hay una iniciativa que enviaron los ediles, que tiene un formato de resolución y no de proyecto de ley, que fue la que la Comisión derivó a la Universidad de la República y que esta respondió, primero, cuestionando el formato y, luego, sin dar una respuesta contundente respecto a cuál es el camino a seguir para institucionalizar el Congreso Nacional de Ediles. Pero los ediles insisten y su impresión es que nosotros estamos en falta, que no damos una respuesta porque no ponemos el tema entre nuestras prioridades. Nosotros sabemos que no es así.

El tema es muy difícil; yo he hecho otras consultas informales y, la verdad, no le he encontrado la vuelta. Entonces, hacer una consulta de esta naturaleza es un insumo más, pero con toda la contundencia que puede tener que lo haga un especialista en derecho administrativo, como Delpiazzo, que nos permita decir: "Hay solución" o "No hay solución". Ya Delpiazzo anuncia alguna cosa en esta consulta informal. Dice que un camino puede ser institucionalizarlo y no definir su naturaleza jurídica, como sucede con el Congreso de Intendentes. Pero, si se adopta esta solución, después habrá problemas. Por ejemplo, me dicen que en algún momento un funcionario del Congreso de Intendentes hizo un juicio laboral. Asesorado por su abogado, como esta cuestión de cuál es la naturaleza jurídica no está bien resuelta, el juicio fue contra el Congreso de Intendentes y contra cada una de las diecinueve intendencias, porque no se sabe claramente si el Congreso de Intendentes es un órgano o una persona jurídica, y si es una persona jurídica, responde como tal, pero si es un órgano, no.

Entonces, trasladarle este problema al Congreso Nacional de Ediles es complicado. Si se lo podemos resolver de algún modo, mejor. Por lo tanto, la idea es buscar un camino. Lo que yo voy a aportar es hacer la contratación de un profesional que nos pueda dar un camino sobre el que trabajar. Después, podemos hacer consultas a la Universidad, podemos darle los insumos a los propios ediles, etcétera; finalmente, será una decisión política: seguimos un camino o ninguno; eso es la Comisión, eso es el Parlamento. Esa es la idea.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Este tema ha estado en esta Comisión, por lo menos, desde 2005, en que la integro, y se ha incluido en algunos de los intentos de proyecto de reforma de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales, de 1935, precisamente, para darle un rango no de carácter constitucional, pero sí institucional, y lograr que no solo esté dedicada a los ejecutivos, sino también a las juntas departamentales y, en este caso, al Congreso Nacional de Ediles.

Seguramente esta Comisión, por su propia naturaleza, ha asumido con los ediles el compromiso de tratar de resolver la cuestión en este período, por la positiva o por la negativa. Como bien se dijo, debemos buscar una solución que sea viable, para evitar que se cree un órgano que no esté bien definido y, luego, eso traiga más complejidades que no tenerlo.

**SEÑOR DE LOS SANTOS (Oscar).**- Me gustaría saber si, aparte de tener el informe de un particular -no sé si no hay convenios con la Universidad de parte de la Cámara-, existe la posibilidad de elaborar un proyecto, porque el temor es que sea un insumo más y que la decisión política esté condicionada por aspectos legales o de inconstitucionalidad, como muchas veces nos pasa. Entonces, en una actitud más proactiva, pretendo definir qué pasaría si las conclusiones nos llevaran a una vía distinta a la legal. ¿Hay algún otro camino posible? Lo desconozco. Está la discusión de artículos

de la Constitución según los cuales, por mayorías especiales, pueden resolverse algunos asuntos, como, por ejemplo, el ingreso de funcionarios, y me planteo si existe algún mecanismo de ese tipo que se pueda aplicar en este caso, porque me temo que sea una muy buena iniciativa más y una preocupación, pero que quedemos estancados en el dique de lo que dice la Constitución y no podamos resolver

Me pregunto si es posible explorar otro camino, aprovechando la iniciativa de la Presidencia de la Cámara.

**SEÑOR PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.-** Quizás una vez que formalicemos la consulta que le hice por escrito, de manera informal, a Delpiazzo, se la podemos hacer también, en el marco de los convenios que tenemos, a la Universidad de la República. La idea no sería remitir el proyecto que ustedes enviaron, que era puntual, sino presentarles el problema: "Tenemos este planteo". Por ejemplo, Delpiazzo me pidió que le enviáramos todos los antecedentes. Por lo tanto, le mandamos los Estatutos del Congreso Nacional de Ediles, el debate parlamentario que se dio, ese proyecto que se consideró, el informe de la Universidad: todo lo que teníamos se lo enviamos. A la Universidad podemos mandarle el mismo insumo y hacerle la misma consulta, en el marco del convenio, y, con lo que llegue de uno y otro lugar, ver qué margen tenemos para trabajar una solución. Y, si no, les vamos a poder decir con tranquilidad de conciencia a los ediles: "No le encontramos la vuelta. Deberíamos incorporarlo en alguna reforma constitucional, como se hizo con el Congreso de Intendentes", porque el Congreso de Intendentes funcionó décadas como una ONG o como una organización de hecho, hasta que la reforma constitucional lo consagró; antes no se encontró el camino. Podrá decirse eso pero con la tranquilidad de que el tema se trabajó, que se agotaron los caminos; esta es una argumentación que los ediles deberían entender. Quisiera que no dejemos la duda de que la comisión no lo incorporó en sus prioridades y que, por lo tanto, hubo una suerte de omisión en ese trabajo sino que lo trabajamos hasta acá, y hasta acá llegamos. Esa es la idea. Si ustedes lo desean, también podríamos mandárselo a la universidad, del mismo modo que al doctor Delpiazzo.

**SEÑORA BARREIRO (Gabriela).-** Quiero hacer una consulta con respecto a la Escuela de Gobierno y la capacitación.

Quisiera que el señor Presidente de la Cámara de Representantes nos dejara los insumos y las temáticas que se van a tratar en los distintos ámbitos.

Por otra parte, no entendí bien cuando se habló de Montevideo y Canelones, es decir, cómo se va a instrumentar en el futuro porque esta comisión, desde que se inició este período, en las distintas regionales donde nosotros trabajamos, tanto en la presidencia de De los Santos como cuando a mí me tocó presidir, realizamos una cantidad de visitas y logramos hacernos de muchos insumos en lo que tiene que ver con el tema de capacitación que fue propuesto en reiteradas oportunidades.

Por tanto, nos gustaría saber acerca de los temas que se darán en la capacitación y cómo se piensa resolver lo que refiere a Montevideo y Canelones.

**SEÑOR PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.-** Los temas son a demanda. Se les está preguntando cuáles son los temas que entienden o que requieren alguna capacitación en las horas limitadas de clases que hay. Por lo tanto, es también flexible. Se advirtió que hay distintas necesidades de los municipios de Montevideo y Canelones con respecto a otros departamentos del interior que tienen otro tamaño, otra realidad y otros vínculos con los intendentes. Por ahora nos hemos concentrado en lo que están pidiendo los departamentos del interior y hemos fijado una fecha particular. Se

supone que esta mesa del plenario de alcaldes y de los ediles, nos remitirán el temario para Montevideo y Canelones. Lo que tenemos de base es que puede ser distinto y al serlo, también son distintos los docentes.

La idea es inaugurar tímidamente este camino, y hacer una jornada de esta forma pero pensando en que la Escuela de Gobierno también deberá ir al interior, aunque no a demanda. No es la primera vez que lo hace. Ahora fue a una junta departamental porque se le pidió determinada cosa. La idea es incorporarla de un modo más estable dentro de la oferta de capacitación que tiene la Escuela de Gobierno e ir hacia los alcaldes, concejales, ediles y algunos otros actores políticos de las administraciones departamentales más sistemático como los cursos que se dictan acá. Esto es como un inicio para ver cómo nos va. Estamos dentro del marco de los diez años de la Escuela de Gobierno y hay como un empuje para esto en particular. Si anda bien, se irá afinando con la experiencia y se deberá repetir en los años siguientes. De esta manera la Escuela de Gobierno saldrá un poco del centro de Montevideo. Esa es la idea.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos la visita del señor Presidente de la Cámara de Representantes.

Todas las apreciaciones realizadas en el día de hoy serán remitidas a la Presidencia como es de estilo. Esperamos la comunicación vía *mail* a la secretaría sobre el programa de capacitación que se está realizando. Asimismo, haremos conocer a los legisladores sobre la invitación de la presidencia de Cámara para participar en el evento internacional a realizarse el 31 de agosto, al cual ya habíamos sido invitados. Ahora sabemos que los legisladores podrán concurrir porque tendrán solucionado el problema del alojamiento.

(Se retira de sala el señor Presidente de la Cámara de Representantes)

(Ingresa a sala el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el director de Descentralización e Inversión Pública y asesora)

—La Comisión Especial de Asuntos Municipales tiene el honor de recibir al director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Álvaro García, al director de Descentralización e Inversión Pública, profesor Pedro Apezteguía y a la asesora, señora Jimena de los Campos.

Motiva esta reunión una solicitud de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para comunicarse con el presidente de la comisión. Hubiese sido más conveniente que esta reunión se realizara con el pleno de sus integrantes pero ello no ha sido posible en virtud de que el presidente no pudo asistir en el día de hoy y quien habla está actuando en carácter de vicepresidente.

**SEÑOR GARCÍA (Álvaro).-** Buenas tardes a todos y a todas. Es un gusto estar participando en esta comisión que viene considerando el tema de descentralización, que es un poco el corolario de una serie de reuniones que hemos mantenido en estos últimos días con diferentes actores relevantes relacionados con esta temática.

Como todos conocen muy bien, tenemos una política central a nivel del Estado uruguayo, particularmente de nuestro gobierno, a favor de la descentralización a todos los niveles y en todo el territorio nacional. Para ello hemos llevado adelante e impulsamos acciones que se han visto plasmadas en las leyes de los años 2009 y 2014. En esta legislatura será necesario -en una nueva vuelta de tuerca- dar un paso legislativo a favor de la descentralización en el Uruguay, recogiendo el aprendizaje de todo este riquísimo proceso que se está dando a lo largo y ancho del Uruguay.

En ese marco, desde nuestro punto de vista, la mejor toma de decisiones pasa por hacerlo con la mayor profundidad y estudio de los temas. Sobre fines del año 2017 se hizo un proceso de tres cabildos abiertos. En el Cabildo de Montevideo, se recibieron innumerable cantidad de actores de primera línea con conocimientos de descentralización como, por ejemplo, alcaldes, alcaldesas, concejales y técnicos de diferentes áreas y se abordaron las diferentes temáticas que tienen que ver con la descentralización. Las temáticas van desde aspectos legislativos, la situación actual, la participación de la gente en los procesos de descentralización, además de las instancias correspondientes. Asimismo, abarca las formas de elección tanto de alcaldes como de concejales, la cantidad de municipios y la posible o no creación de nuevos municipios y sus alternativas; también, comprende la distribución de los cometidos que tiene un segundo y tercer nivel de gobierno y cómo eso se ha venido procesando y qué avances se podrían generar.

Por otra parte, dentro de la temática, se incluye la distribución de los recursos económicos directamente vinculado con lo que decía anteriormente. Y así sucesivamente.

¿Cómo impacta la creación de un tercer nivel de gobierno, por ejemplo, en la situación tradicional de nuestro país con diecinueve departamentos y una determinada forma? De hecho, está impactando en el funcionamiento de las juntas departamentales. Todo esto fue materia de análisis en esos tres cabildos abiertos de fines de 2017, y es objeto de siete libros que hoy estamos presentando a esta comisión. Simbólicamente, traemos en papel una vía de cada uno de ellos y pueden encontrarlos en la página *web* de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para que pueda ser distribuido, analizado o se le dé el destino que la comisión entienda conveniente.

Estos siete libros versan sobre los siguientes temas. Son trabajos académicos que aportan luz -esa es nuestra expectativa- a la discusión parlamentaria que se dé con referencia a los avances en descentralización.

El primero de ellos se llama 'La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión'. Fueron entrevistados una buena cantidad de líderes de opinión y nos pareció relevante pedir este estudio a la hora de qué es lo que se piensa, qué se evalúa cualitativamente acerca del proceso de descentralización a nivel de líderes de opinión. El segundo es un análisis legislativo sobre la descentralización, muy comprensivo, en materia departamental y municipal. A modo de ejemplo, las leyes anteriores no tocaron la Ley Orgánica Municipal que, a esta altura, ya tiene perimido su propio nombre por el hecho de la generación de un tercer nivel de gobierno llamado municipios. Este segundo libro incluye el análisis legislativo.

El tercero refiere a alguna simulación de propuesta de municipalización total. ¿Qué pasaría en el Uruguay si fuéramos a una municipalización total del territorio? Ustedes saben que hoy tenemos el 31% del territorio municipalizado, siendo los tres departamentos completamente municipalizados Montevideo, Canelones y Maldonado. El 31% del territorio nacional abarca el 73% de la población del país. Entonces, esta es una simulación; son dos libros complementarios. El tercer libro se llama 'Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios'. El cuarto libro se titula "Simulación de alternativas para la creación de municipios". Aquí tenemos diferentes alternativas y agrupamientos de municipios, no necesariamente con los criterios que se realizan hoy, es decir, a través de las series electorales, sino más bien por afinidad de ciudades. Ustedes saben que dentro de las regiones, cuando uno pone la lupa en el territorio, hay vinculaciones entre poblaciones que tienen más sentido y que muchas veces trascienden los límites departamentales. El quinto libro se llama "Los efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partido subnacional". Nos pareció importante

analizar el aspecto que tiene que ver con lo electoral. Aquí hay una serie de estudios y simulaciones planteadas para ello. El sexto libro tiene que ver con el desarrollo económico y local a nivel subnacional. Este es un tema que ha venido creciendo en el país de manera importante en los últimos años, con gran cantidad de herramientas a nivel del sector público en cuanto al apoyo del desarrollo económico local y la concientización de la visión desde el territorio en materia de desarrollo y aquí hay un estudio que profundiza en ello. El último, pero no menos importante, refiere al análisis de las desigualdades de género en el segundo y tercer nivel de gobierno del Uruguay. Nos pareció bien relevante, dado que tenemos estudios y una estrategia nacional de género 2030 ya plasmada, analizar cómo se da la perspectiva de género en este proceso no solo en el tercer nivel de gobierno sino también analizando el segundo, es decir, los departamentos. Con mucho gusto dejamos la copia y decimos que nos encontramos a disposición de la Comisión para aclaraciones o ulteriores informaciones que pudieran surgir del análisis de esta información.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** El material que usted presenta es motivo de estudio por parte de esta Comisión desde su creación en el año 2005. Yo sonreía cuando usted hablaba de la ley orgánica municipal, la ley del año 35. Hace un rato estaba aquí el presidente de la Cámara y hacíamos referencia a ese tema: la falta de compromiso a nivel del sistema político, tanto nacional como legislativo y departamental. Señalábamos que hasta el nombre deberíamos modificar; que sea una ley orgánica de todos los gobiernos departamentales, incluyendo a sus órganos ejecutivos y legislativos. Esta Comisión ha realizado visitas a toda la región, cubriendo todo el país; hemos efectuado relevamientos y haremos las devoluciones de esas inquietudes. Este material viene a abonar este trabajo y, por tanto, será bienvenido.

**SEÑOR DE LOS SANTOS (Oscar).-** Agradecemos el material. Quisiera saber si el Poder Ejecutivo tiene alguna orientación en cuanto a eventuales cambios en la Ley Orgánica Municipal. Me refiero a cambios sustantivos que el país necesita en esta nueva etapa y que signifique una dificultad para avanzar. Tengo la impresión de que hasta el nombre es viejo, pero cuando ahondamos en la ley no tenemos claro lo que queremos cambiar. La pregunta es si para el proceso de avance de una nueva institucionalidad, esta ley representa una dificultad. Se han formulado algunas consultas, pero no es tan sencillo, sino ya hubiéramos encontrado alguna cuestión para cambiar, además del nombre. Si fuera así, capaz que es posible que entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo trabajemos sobre una iniciativa que no hemos tenido. Mi temor es que desgastemos el aspecto vinculado a la necesidad de la modificación sin saber por qué la queremos cambiar, porque puede ser muy vieja y puede estar vigente; quizás sean solo algunos aspectos los que debemos cambiar. La pregunta es si hay aspectos de esta vieja ley que ustedes consideran una dificultad para el avance de las nuevas institucionalidades que se están creando, incluida la creación de este tercer nivel de gobierno.

**SEÑOR GARCÍA (Álvaro).-** Probablemente, en las leyes anteriores de descentralización, nos fuimos acercando a rozar, a tocar y a entrar en aquella vieja ley del año 35. Quizás en una próxima ley de descentralización estemos entrando en más aspectos debido a los cambios producidos, por ejemplo, por la existencia de un tercer nivel de gobierno. Tradicionalmente venimos de una división política de diecinueve departamentos, con determinado tamaño y como consecuencia de una evolución histórica porque no había otro nivel de gobierno electo más cercano a la gente que el intendente y las juntas departamentales, salvo en los casos donde han existido juntas locales. Actualmente, existen ciento doce municipios. La semana pasada estuvimos en Soriano hablando con una edila, quien nos decía que sus tareas se están viendo

afectadas; muchos de sus cometidos están en la órbita de los municipios y son atendidos por los concejales. Por lo tanto, ahí hay un aspecto a revisar. De hecho, estamos pensando que en una próxima ley de descentralización hay que incluir una relativización del número de los ediles en cada uno de los departamentos. No es lo mismo la necesidad de la existencia de treinta y un ediles en este marco en un departamento, por ejemplo, como Montevideo, con la cantidad de población que tiene, que en un departamento como Flores, mucho más pequeño. Seguramente, cuando se envíe el proyecto se presentará una propuesta de un máximo y un mínimo en la cantidad de ediles. Y, en algún momento, tendremos que cambiar el nombre a la ley, porque ha quedado anacrónico el nombre de Ley de Ordenamiento Municipal.

**SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).**- La respuesta concreta es que no va a haber ninguna propuesta del Poder Ejecutivo de modificación de la Ley N° 9.515; sí existen propuestas en el Parlamento para trabajar en ellas. Va a haber una propuesta vinculada a cómo avanzamos en la regulación de aspectos del tercer nivel de gobierno, trabajando en lo que establece la Ley N° 19.272: la delimitación de las materias y sus finalidades. Parece importante definir no solo las competencias y las atribuciones, sino para qué queremos ese conjunto de instituciones. Quizás en la propuesta que se envíe al Parlamento haya algunas precisiones respecto al rol de los gobiernos departamentales en el conjunto institucional. La Constitución de la República, desde el año 35 a la fecha, se ha modificado y ha puesto el énfasis en lo que tiene que ver con las políticas de desarrollo y con la búsqueda del bienestar general expresado en el artículo 50 que se debería reflejar en la finalidad de los gobiernos departamentales. Por otra parte, si uno lee la Ley N° 9.515 se encuentra con que tiene pedazos enteros derogados y pedazos enteros modificados. Es una discusión bien compleja. El otro día estábamos atendiendo a un consultor vinculado con temas de saneamiento. En esa reunión participó gente de OSE, de la Secretaría de Cambio Climático, de la Dinama, de la OPP viendo cómo avanzar en lo que refiere al saneamiento. Por cierto, el concepto de saneamiento es bastante más moderno que el plasmado en la ley del 35. El concepto de saneamiento es distinto al de salubridad y a todo el mundo le quedan dudas respecto a cuál es el rol de los gobiernos departamentales y de los gobiernos municipales en los temas vinculados al saneamiento y a la disposición final de los productos del saneamiento, al transporte de los fluidos y otros aspectos en los que quizás sea importante tomar definiciones e ir avanzando en las competencias de los gobiernos departamentales. La Ley N° 9.515 tiene una parte importante vinculada al funcionamiento de las juntas departamentales que ha funcionado pacíficamente en todo este tiempo, salvo con algunas dudas vinculadas al tema de las suplencias automática que estaban pensadas para situaciones distintas de las que se dan actualmente. Reitero, no hay propuestas del Poder Ejecutivo respecto a la modificación de la Ley N° 9.515, más allá de señalar que es un pendiente el *refresh* del contenido de la norma.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Esta Comisión trabajó en la actualización de la Ley N° 9.515. Recuerdo un trabajo de compilación que hizo el diputado Uberfil Hernández al que luego le seguimos incorporando novedades. En aquel momento teníamos la primera ley de descentralización vigente, no esta última, y si hay intención política de llevar adelante un estudio de ese tema, tendremos que volverlo a analizar.

**SEÑOR YURRAMENDI (José).**- Quiero hacer una consulta sobre los estudios que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto viene realizando en cuanto a competencias, y qué cosas se podrían llevar a cabo en Uruguay porque la descentralización se ha dado desde los gobiernos departamentales hacia los municipales, pero no desde el gobierno nacional hacia los gobiernos departamentales.

**SEÑOR DE LOS SANTOS (Oscar).**- Recuerdo que la OPP había planteado un estudio sobre la potencialidad tributaria en el marco de la planificación de los recursos propios, y quisiera saber si hay algún avance. La transferencia de recursos del Estado nacional ha ido creciendo y hay un potencial de recursos de carácter departamental, particularmente a través de la contribución inmobiliaria urbana. Por lo tanto, me gustaría saber si se ha avanzado en ese estudio, porque es una herramienta que se debe tener en cuenta con relación a las potencialidades que los gobiernos departamentales tendrían si exploraran aspectos como la justicia tributaria, en materia de desarrollo urbano y de recaudación.

**SEÑOR GARCÍA (Álvaro).**- Hasta ahora, cuando hablamos de descentralización nos referimos a un aspecto, que es la generación de un tercer nivel de gobierno. Hay países que tienen historias seculares de descentralización y de gobiernos locales, y a raíz de eso poseen otras fortalezas que permiten otros tipos de descentralizaciones en materia de salud, de educación, de seguridad, de desarrollo social, etcétera. Conocemos diversas experiencias y no descartamos que puedan concretarse en Uruguay. El hecho es que esos países tienen una gran fortaleza institucional en cuanto al tercer nivel de gobierno, incluyendo presupuestos muy importantes, porque las tareas son muy trascendentes. En ese sentido, creo que en nuestro país esto debe estar enmarcado en un proceso de crecimiento de la institucionalidad.

En esta nueva etapa de gobierno y con la necesidad de tener una nueva ley, hemos acuñado la idea de aprender de nuestro propio camino y no quedarnos cortos ni pasarnos de rosca. Tenemos una heterogeneidad muy grande a nivel de los ciento doce municipios existentes. Por ejemplo, en Montevideo algunos municipios tienen una historia que viene desde 1990, cuando se hizo la desconcentración, y tienen otra experiencia y fortaleza, y también hay algunos nuevos, que nacieron en 2015. A su vez, algunos municipios nuevos funcionan muy bien, porque la persona y el concejo tienen esa característica, y tenemos de los otros. Hay algunos en los que cuesta que el alcalde esté en el municipio, aunque parezca mentira; son muy pocos casos, pero existen, y habría que tener antídotos contra estas situaciones.

Por consiguiente, a raíz de la heterogeneidad y debilidad institucional resulta difícil visualizar en corto plazo poder transferir tareas sustanciales del Estado al nivel municipal. Mi deseo es que en algún momento de la evolución del país eso se dé, porque cuanto más cerca de la gente están las políticas, mejor es.

Para contestar la pregunta del diputado De los Santos, cedo la palabra al profesor Apezteguía.

**SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).**- Efectivamente, en algún momento charlamos en esta Comisión acerca de un conjunto de avances y estudios vinculados con las competencias y capacidades requeridas por los gobiernos departamentales, en el marco de las discusiones que plantea el artículo 214 de la Constitución de la República, y la particularidad es que esta se da una vez por quinquenio. Yo ya he participado en tres de esas instancias y nunca discutimos sobre competencias, sino que siempre debatimos sobre plata, porque en general las intendencias no reclaman competencias, sino dinero para llevar adelante el conjunto de las tareas que tienen asignadas, entre otras, por la Ley N° 9.515.

En ese sentido, la Dirección está trabajando y desarrollando un conjunto de acciones y estudios que nos permitirán contar con un paquete importante de herramientas para encarar la próxima discusión presupuestal, porque las competencias y los recursos van juntos. Algunos de esos trabajos tienen importancia para saber cuál es el rol de los gobiernos departamentales en el desarrollo local y cuáles son sus funciones y

vinculaciones específicas en la materia. No hay antecedentes ni planteamientos de las intendencias, por ejemplo, en la formación de consorcios o posibilidades de trabajar junto al gobierno nacional en proyectos de desarrollo, salvo en los casos de saneamiento, en los que se ha podido congeniar en ese sentido. Próximamente, vamos a tener una nueva experiencia en Ciudad del Plata, porque el saneamiento de esa zona y un conjunto de obras integrales se realizarán por un acuerdo doble entre la Intendencia de San José y la OPP y la OPP y OSE, asumiendo de forma articulada un conjunto de competencias que, de otra forma, no serían de nadie.

Tenemos un estudio que está prácticamente en condiciones de ser publicado, que refiere a un análisis de una nueva metodología de fijación de las contribuciones inmobiliarias rurales, atendiendo al conjunto de factores relevantes que hacen al precio de un padrón rural. Ese sistema existe y siempre requiere acuerdos bastante más amplios que los que pueden ser tomados en cada momento.

Además, hemos culminado unos estudios que presentamos hace unos días a los intendentes, vinculados con el impacto que sobre el valor de los predios tienen las obras del PDGS. Se tomaron algunas obras del PDGS y se estudió el impacto que hubo sobre las operaciones de compra venta. Esta información fue entregada a los directores de Hacienda, con los que estamos trabajando, porque se producen impactos sobre el valor de la propiedad privada y las intendencias no se asocian, pues no ponen en marcha mecanismos de recuperación de la plusvalía ni de revaluación del valor real de las propiedades. Cuando se hace una obra, hay un beneficio del que se apropian las familias y los privados que cuentan con más información. Cuando empieza a desarrollarse un proyecto, aumenta el número de transacciones inmobiliarias en los alrededores, como está ocurriendo ahora en alguna localidad. Esto quiere decir que hay gente con más información o con más posibilidades para procesar la información y saber las consecuencias económicas.

Asimismo, el Centro de Estudios Fiscales ha culminado algunos estudios que van a darnos pistas sobre la capacidad de la fiscalidad departamental. En setiembre, un investigador de la Universidad de Georgia presentará los estudios sobre transferencias de igualdad y transferencias de convergencia en los distintos departamentos, que tiene en cuenta cómo se valoran los esfuerzos fiscales y las necesidades, para que los vecinos, nazcan donde nazcan, tengan acceso a los mismos servicios y las mismas cargas. O sea que vamos a terminar este período de Gobierno dejando un conjunto de publicaciones que sirvan a quienes tengan que discutir nuevas reglas de juego antes del 31 de julio de 2020.

**SEÑOR GARCÍA (Álvaro).**- Hace unas semanas firmamos un acuerdo con catorce intendencias en cuanto al Sistema de Información Financiera, que no dudo en comparar con el avance que se tuvo a nivel del sistema de patente única. Esto quiere decir que se van a sumar esfuerzos para tener un plan de cuentas unificado, reportes estandarizados a nivel de las intendencias y la información en un servidor. Esto permitirá comparar mucho mejor que hoy los desempeños de las distintas intendencias y va a implicar el aprendizaje de las que no lo hacen tan bien con respecto a las que lo hacen mejor. Todo lo que implica más transparencia en la información ayuda a este tipo de mecanismo, teniendo como premisa que la mayor capacidad recaudatoria de las intendencias fortalece su autonomía. Entonces, si bien hay una transferencia muy importante de fondos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales y eso ayuda muchísimo a sus finanzas -debe ser la sexta o séptima prioridad presupuestal que tiene Uruguay hoy-, siempre es deseable que las intendencias tengan una mayor autonomía financiera a través de una mayor capacidad recaudatoria.

**SEÑORA BARREIRO (Gabriela).**- Sin lugar a dudas, las autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto han estado en esta Comisión en varias oportunidades.

En esta Legislatura hemos recogido insumos a lo largo y ancho del país, para conocer el funcionamiento de la ley de descentralización y participación, y los podemos concentrar en trece puntos. Sabemos que muchos de esos puntos no requieren iniciativa legislativa, pero son los que se repiten a lo largo y ancho del país, y nos permiten conocer las debilidades y las fortalezas que hay en cada lugar.

Por otra parte, quiero referirme a algo que no es menor. En la última comparecencia del Congreso Nacional de Ediles en esta Comisión, surgió el problema que existe entre el rol de los ediles y el de los municipios, que parece que se entrecruzan. Incluso, en esta Comisión, a iniciativa del diputado De los Santos, se planteó hacer una actividad para discutir acerca de los roles y que quede claro cuáles corresponden a cada uno, porque se nos dijo que con la creación de los municipios los ediles sentían que algunas cuestiones que les correspondían habían pasado a ser competencia del tercer nivel de gobierno.

El mes pasado recibimos al Congreso de Intendentes, que es un actor fundamental y tiene mucho que ver con el funcionamiento de la ley. El Congreso Nacional de Ediles no tiene todavía un posicionamiento sobre los trece puntos y para nosotros es fundamental, porque es un actor que nos puede dar su opinión respecto a las modificaciones de la ley, entendiendo que en última instancia la discusión se da en la Comisión y el Poder Legislativo define cuáles son las modificaciones que ayudan y cuáles no necesitan iniciativa legislativa.

Independientemente de que estuvimos dos años recorriendo todo el país para llegar a la concreción de los trece puntos, en la prensa aparecieron otros siete que se estaban discutiendo en cuanto a la modificación de la ley que podría enviar el Poder Ejecutivo. Quiero aclarar que el director Apezteguía nos acompañó en muchas regionales y anunció que el Poder Ejecutivo iba a enviar alguna modificación de la ley. Entonces, no vamos a discutir sobre los siete puntos porque es un medio de prensa que los publica, pero sí consideramos que está bueno para generar discusión y ver en qué cosas tenemos acuerdo y en cuáles, no. Por supuesto que esto es extraoficial, porque el Poder Legislativo se expedirá cuando ingrese el proyecto de modificación. Por eso, queremos saber cuándo se calcula que se mandará el proyecto de modificación de la ley por parte del Poder Ejecutivo, ya que es un tema que hoy está muy en debate, sobre el que tenemos una cantidad de insumos y este es uno más. Participé de una de las actividades del Cabildo y me pareció de lo más interesante. Había representantes de todos los actores; incluso, se contó con asesoramiento de consultoras internacionales; eso también me pareció muy interesante, porque se le daba una mirada a un proceso bastante nuevo en el Uruguay. Digo esto porque participé en una cumbre de alcaldes y somos los que tenemos un proceso de municipios más nuevito, y debemos controlarlo, como forma de potenciarlo, que es lo que viene haciendo el Gobierno nacional. Quiero que quede constancia en la versión taquigráfica de que desde el Gobierno nacional, desde la OPP, se están dando recursos a los municipios, a través de los Fondos de Incentivo, que han generado su afianzamiento, ya que muchas veces no tenían recursos para hacer obras. Hoy el Gobierno nacional no solo está colaborando en ese sentido, sino que es un actor fundamental.

**SEÑOR GARCÍA (Álvaro).**- De manera amplia, diría que el proyecto será enviado en el segundo semestre de este año y, de manera más restringida, nuestra intención es enviarlo antes de octubre, porque también hay algunas fechas que nos condicionan acerca del cambio de legislación. Por lo tanto, estamos recorriendo algunos procesos,

afinando la redacción. De hecho, hoy mismo estuvimos repasando un primer articulado y, apenas se recorran los procesos dentro del Ejecutivo, estaremos en condiciones de enviarlo al Parlamento.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Quisiera formular una pregunta adicional.

La ley original de creación de los municipios, de Descentralización, tenía otro aspecto, que era la participación ciudadana. En aquel momento, se pensaron en la ley algunos instrumentos, justamente, de participación ciudadana, como las rendiciones de cuentas, la convocatoria a los vecinos para la formulación de proyectos o de presupuestos. ¿En estos estudios que ustedes han realizado se ha podido evaluar si realmente hay una participación ciudadana que responda a esa intención de acercar el gobierno a la gente, ese gobierno de cercanía que implica este tercer nivel de gobierno?

**SEÑOR GARCÍA (Álvaro).-** En varios de los estudios, lateralmente, aparece el tema, las percepciones de los líderes de opinión, etcétera. No hay un libro específico del tema, pero es algo crucial. De hecho, en la nueva ley tenemos que hacer especial hincapié en este tema, porque entendemos filosóficamente que la existencia de un tercer nivel de gobierno tiene sentido en tanto el gobierno esté más cerca de la gente. Y estar más cerca de la gente implica procesos de participación fluidos. Así que, sin duda, ese tema va a estar presente en una nueva ley a propuesta del Poder Ejecutivo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Muchas gracias por su comparecencia.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

==/