

URUGUAY

PAÍS UNITARIO

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS

CATEGORÍA DE INGRESO DEL PAÍS: ALTO

MONEDA LOCAL: PESO URUGUAYO (UYU)

POBLACIÓN Y GEOGRAFÍA

Superficie: 176.220 km²
Población: 3.456.000 habitantes (2017)
 con un incremento anual del 0,34% (2010-2015)
Densidad: 20 hab/km²
Población urbana: 95,2% de la población nacional
Tasa de crecimiento de la población urbana: 0,5% (2017 vs 2016)
Capital: Montevideo (50,2% de la población nacional)

DATOS ECONÓMICOS

PIB: 78.200 millones (PPA, a dólares internacionales actuales), es decir, 22.562 dólares por habitante (2017)
Crecimiento real del PIB: 2,7% (2017 vs 2016)
Tasa de desempleo: 8,3% (2017)
Inversión Extranjera Directa, entradas netas (IED): -878,31 millones (Balanza de Pagos, dólares actuales, 2017)
Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF): 16,66% del PIB (2017)
Índice de desarrollo humano (IDH): 0,804 (Alto), posición 55 (2017)
Tasa de pobreza: 0,1% (2017)

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL

Uruguay es una república unitaria organizada como una democracia representativa presidencial con división de poderes y tres niveles de gobierno electivo: nacional, departamental y municipal. El Presidente es investido con el poder Ejecutivo y es a la vez el jefe del gobierno y el jefe del Estado. El poder Legislativo recae en una Asamblea General bicameral, compuesta por la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores. El Presidente es elegido cada cinco años por votación popular, mientras que los miembros de la Asamblea General son elegidos cada cinco años por representación proporcional para asegurar la presencia de al menos 2 miembros por departamento. El poder Judicial recae en los tribunales, de los cuales el Tribunal Supremo es el de mayor autoridad.

Los orígenes del proceso de descentralización se remontan a 1935, con la promulgación de la Ley Orgánica Municipal n° 9515. La descentralización está integrada en la Constitución de 1967 (Sección XVI), que reconoce la existencia de autoridades locales, aunque no se las considere explícitamente como municipios. La Constitución ha sido modificada en varias ocasiones: 1989, 1994, 1996 y 2004. En particular, la Reforma Constitucional de 1996 definió una serie de reformas políticas hacia la descentralización, entre las que cabe destacar la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización y el Congreso de Alcaldes, como también la definición de los ámbitos departamentales y municipales. A partir de 1990 fueron llevados a cabo un segundo conjunto de medidas con la iniciativa descentralizadora y los nuevos mecanismos de participación ciudadana en el departamento de Montevideo.

En 2009 se dieron pasos importantes hacia la descentralización con la aprobación de la Ley n° 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que definió a los municipios como gobiernos locales aunque sujetos a la jerarquía del jefe del departamento (Intendente). En julio de 2010, los primeros gobiernos locales fueron elegidos al mismo tiempo que la Ley n° 18719 daba origen al Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios. En 2014 se promulgó la Ley n° 19272, que sustituyó a la Ley n° 18567, que establecía los consejos municipales como órganos de gobierno plenamente descentralizados. Sin embargo, la aprobación en 2015 de la Ley de Presupuesto Nacional n° 19355 supuso el retorno al sistema jerárquico ya inicialmente previsto en la Ley n° 18567.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

2016	NIVEL MUNICIPAL	NIVEL INTERMEDIO	NIVEL REGIONAL O ESTATAL	NÚMERO TOTAL DE GSN
	Municipios		Departamentos	
	Tamaño medio del municipio: 21.391 habitantes			
	112		19	131

DESCRIPCIÓN GENERAL. Tras la entrada en vigor de la Ley n° 18567 y la posterior constitución de municipios, Uruguay se divide en 19 departamentos y 112 municipios. Algo más del 20% del territorio del país está municipalizado, concentrando el 72% de toda la población. Tres departamentos tienen su territorio totalmente municipalizado: Canelones, Maldonado y Montevideo. Los tres departamentos integran el 41% de todos los municipios. Los territorios no municipalizados quedan bajo la administración del gobierno departamental al que pertenecen.

MUNICIPIOS Y COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL. Inicialmente se crearon 89 municipios tras la entrada en vigor de la Ley n° 18567, número que se ha ido ampliando hasta llegar a los 112 municipios existentes en la actualidad en el país. La Ley inicial de 2009 establecía que los municipios podían ser constituidos en territorios con población igual o superior a 2.000 habitantes, aunque la Ley de 2009 otorgó a los gobiernos departamentales la capacidad de crear municipios en territorios con población incluso inferior a los 2.000 habitantes —una capacidad que mantuvieron hasta 2013. En 2010, se constituyeron los 89 municipios iniciales en todos los territorios con más de 5.000 habitantes. En 2013, los gobiernos departamentales crearon 12 nuevos municipios y en 2015, tras las elecciones municipales celebradas ese mismo año, fueron creados 11 nuevos municipios en aquellos territorios cuya población superaba los 2.000 habitantes. En 2013, el Congreso Departamental aprobó la creación de un Plenario Nacional de Municipios para reforzar la cooperación entre municipios en su impulso al proceso de descentralización.

DEPARTAMENTOS. Los 19 departamentos constituyen el segundo nivel de gobierno en Uruguay. Todos los departamentos están constituidos por una Junta Departamental, que asume funciones judiciales y legislativas, y un Intendente, con funciones ejecutivas y administrativas. La Constitución establece las responsabilidades básicas atribuidas a los departamentos y deja la determinación del resto de las responsabilidades legislativas y de control en manos del derecho ordinario. Además, la Constitución también prevé la creación del Congreso Departamental con el objetivo de coordinar las acciones de los diferentes departamentos del país.

RESPONSABILIDADES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Las responsabilidades de los gobiernos departamentales están definidas en su mayoría por la Ley Orgánica Municipal, adoptada en 1935 y, más recientemente, por el artículo 13 de la mencionada Ley n° 19272 de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Esta ley excluye del ámbito del gobierno local el servicio de la seguridad pública y todas aquellas disposiciones constitucionales que definen de manera directa las competencias tanto de los órganos nacionales como de las entidades o servicios descentralizados. Las recientes reformas han creado nuevas competencias que delegan responsabilidades en ámbitos como la ordenación del suelo, las políticas sociales, la salud, la educación y la agricultura.

Los municipios son responsables de la rendición cuentas anual a su departamento; de la colaboración en la recaudación de los ingresos departamentales; de la asistencia a los órganos públicos en la gestión territorial y de la colaboración en las políticas públicas nacionales de acuerdo con el gobierno departamental y el poder ejecutivo. Hay varios ámbitos en los que las competencias del gobierno local no están definidas de manera clara, aunque las autoridades locales pueden manifestar su interés institucional y contribuir a la programación y la formulación de políticas (art. 13 de la Ley n° 19272).

PRINCIPALES RESPONSABILIDADES POR SECTORES Y SUBSECTORES

	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
1. Administración pública general	Administración interna	Administración interna
2. Orden público y seguridad		
3. Desarrollo económico y transportes	Tránsito y carreteras. Gestión de carreteras. Transporte departamental y urbano. Promoción del desarrollo de la agricultura, la ganadería, la industria y el comercio.	Red viaria. Señalización y control de tráfico. Medidas de adecuación para el desarrollo de la ganadería, la industria o el turismo en coordinación con los Departamentos. Opinión, propuesta y asistencia. En la gestión de proyectos de desarrollo local. Colaboración en la orientación de ferias y mercados
4. Protección del medioambiente	Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible de los recursos naturales. Recogida de residuos	Protección del medio ambiente. Programas de educación ambiental. Mantenimiento de áreas verdes. Gestión de aguas pluviales. Medidas urgentes en colaboración con el Gobierno Nacional relativas a accidentes, incendios, inundaciones y otros desastres naturales. Recolección y disposición final de los residuos asignados por el departamento
5. Vivienda e infraestructura	Construcción y vivienda (parte de su ejecución y regulación). Planificación territorial y urbana. Limpieza viaria. Alumbrado público. Saneamiento. Cementerios	Mantenimiento de obras públicas. Mejora de bienes y edificios. Alumbrado público. Limpieza viaria. Espacios públicos. Cementerios
6. Salud	Higiene y salud pública	Programas zonales de salud e higiene
7. Cultura y ocio	Bibliotecas. Museos. Exposiciones. Viveros. Teatro. Música. Deportes. Jardines. Zoológicos. Planetarios	Programas sociales y culturales, atendiendo las propuestas de otras entidades sociales
8. Educación		
9. Asistencia social	Actividades y políticas para grupos específicos de población (mujeres, niños, jóvenes, personas mayores y personas con discapacidad).	

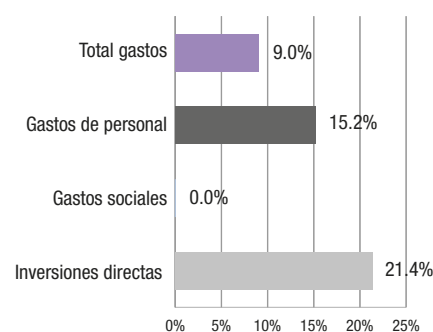
FINANZAS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL

Alcance de los datos fiscales: Gobiernos departamentales y municipales.	SNA 1993 y otros	Disponibilidad de datos fiscales: Media	Calidad y fiabilidad de los datos fiscales: Media
--------------------------------------------------------------------------------	------------------	---------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------

INTRODUCCIÓN GENERAL. Las disposiciones financieras relativas a los departamentos figuran en la Constitución, en particular en los artículos 214, 273, 275 y 298. Los departamentos se financian con ingresos propios o por transferencias del Gobierno Nacional u otras agencias. La mayoría de los recursos propios departamentales proceden de impuestos y tasas. La Constitución otorga al órgano legislativo departamental la posibilidad de crear impuestos y tasas específicos. La Ley n° 19272 regula directamente las finanzas municipales, estableciendo que las municipalidades únicamente pueden administrar los recursos financieros, y no crearlos. Además, la Ley también determina que los departamentos deben planificar en su presupuesto una asignación para los municipios.

■ GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

2016	GASTOS POR HABITANTE (DÓLARES PPA)	% PIB	% GASTOS DEL GSN	% GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL (MISMA CATEGORÍA DE GASTOS)
Total gastos	673	3.1%	100%	
Gastos corrientes	568	2.6%	84.4%	
Gastos de personal	328	1.5%	48.7%	15.2%
Consumo intermedio	175	0.8%	26.0%	
Gastos sociales	0	0.0%	0.0%	0.0%
Subsidios y transferencias corrientes	27	0.1%	3.9%	
Cargos financieros	18	0.1%	2.7%	
Otros gastos	20	0.1%	3.0%	
Gastos de capital	105	0.5%	15.6%	
Transferencias de capital	0	0.0%	0.0%	
Inversiones directas (o FBCF)	105	0.5%	15.6%	21.4%



URUGUAY

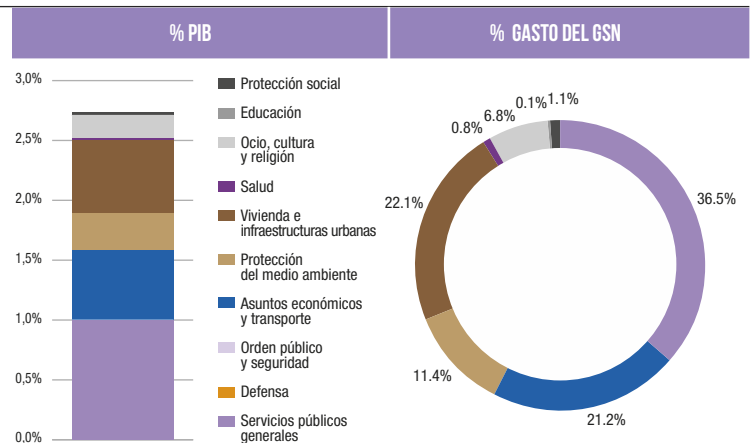
PAÍS UNITARIO

GASTOS. A lo largo de los últimos diez años, el nivel de gasto de los Departamentos (los datos de los gobiernos municipales sólo están disponibles desde 2016) ha aumentado de media más de un 10% cada año. En 2016, los gastos corrientes representaron el 84% del gasto total subnacional, mientras que los gastos de capital representaron aproximadamente el 16%. La mitad de los gastos corresponden a gastos de personal (salario y seguridad social). Los gastos de personal corresponden al "grupo 0" de la clasificación de gastos a nivel departamental, e incluyen las prestaciones sociales y la seguridad social. En esta categoría, los gobiernos municipales gastan una mayor proporción de sus ingresos que los gobiernos departamentales (65% y 46% respectivamente). Otro gasto considerable es el relativo a los consumos intermedios, que alcanza el 26% del gasto total (aunque, en este caso, el gasto es relativamente mayor a nivel departamental). En la clasificación nacional, los consumos intermedios se dividen en el "grupo 1", bienes de consumo, y el "grupo 2", servicios de consumo. Los subsidios y transferencias, correspondientes al "grupo 5" de la clasificación nacional, representan el 4% del gasto subnacional. El importe de las transferencias no puede ser desglosado en transferencias de capital y en transferencias corrientes. En este sentido, el importe total se incluye en "subvenciones y transferencias corrientes". Otros gastos no clasificados y figurativos corresponden a los "grupos 7 y 9" de la clasificación nacional, y representan el 3% del gasto total subnacional. Los gastos financieros representan el 2,7% del gasto subnacional. Según la clasificación nacional, en ellos se incluyen los gastos del "grupo 4" (Activos financieros), del "grupo 6" (Intereses) y del "grupo 8" (Reembolso de deudas internas y externas).

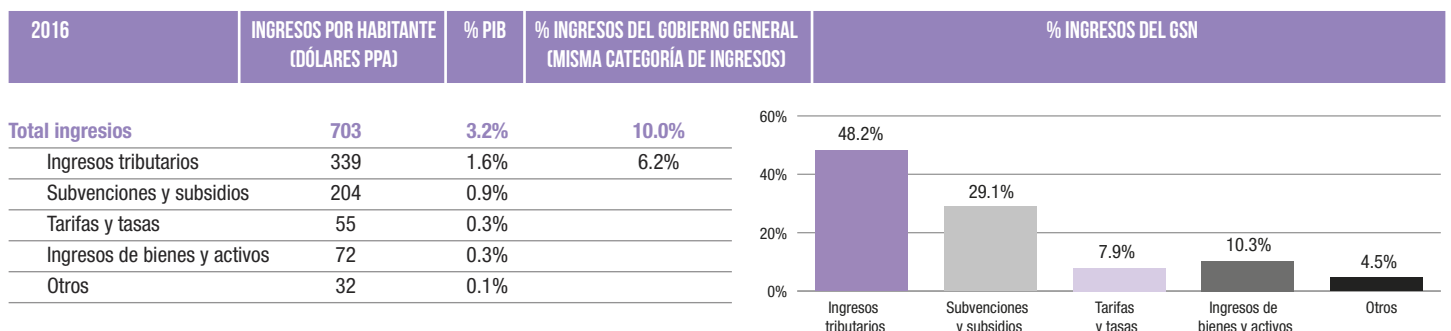
INVERSIÓN DIRECTA. La inversión directa corresponde al "grupo 3" de la clasificación nacional, y representa el 21,4% del gasto público total de capital, y una equivalencia de 105 dólares (al cambio) por habitante. Los departamentos destinan el 16% de su gasto total a la inversión. Las inversiones directas del gobierno subnacional han experimentado en su mayoría un aumento sostenido en los últimos diez años, con la excepción de los años fiscales 2010 y 2015. El porcentaje de la inversión sobre el gasto de los gobiernos municipales se sitúa en el 15%.

GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL -COFOG

Los gastos departamentales se destinan principalmente a la prestación de servicios públicos generales, que representan el 36,5% del gasto, seguido de la vivienda y asuntos comunitarios y económicos, que representan el 22,1% y el 21,2% respectivamente. Relativo a los asuntos económicos, el transporte es la principal línea de gasto. La protección medioambiental representa el 11,4% del gasto subnacional, mientras que un 6,8% es destinado al ocio, la cultura y la religión. La defensa y la seguridad, la educación y la seguridad social son los principales gastos a nivel nacional.



INGRESOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CATEGORÍA



DESCRIPCIÓN GENERAL. Los ingresos subnacionales representan el 3,2% del PIB y el 10% de los ingresos públicos totales. En los últimos años, los ingresos departamentales han crecido a un ritmo superior al 10% anual, excepto en 2015, cuando aumentaron un 5%. En 2016, el 70% de los ingresos departamentales provenían de los ingresos propios, en su mayoría fiscales, mientras que el resto procedía del nivel nacional. En total, los ingresos tributarios representan el 48% de los ingresos del gobierno subnacional. Las contribuciones procedentes del nivel nacional se basan en disposiciones constitucionales y en las leyes mencionadas anteriormente, mientras que las transferencias a partidas específicas proceden principalmente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y de los ministerios sectoriales. En total, las transferencias y los subsidios representan el 29% de los ingresos públicos subnacionales.

INGRESOS FISCALES. Los impuestos sobre las rentas de las Sociedades, sobre las Personas y sobre la Propiedad sólo pueden ser recaudadas a nivel central y difieren de los que puedan recaudar los Departamentos. El gobierno nacional establece la tasa impositiva. La Constitución establece tres impuestos principales a recaudar a nivel departamental: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (rural, urbano y suburbano), que grava la construcción de propiedades de acuerdo al valor catastral; una licencia sobre los "vehículos de ruedas" para todos los propietarios de un vehículo de motor; y un impuesto sobre la venta

y sacrificio de ganado (Impuestos a Remates y ventas de semovientes). En 2016, la tasa sobre los vehículos de ruedas constituía la principal fuente de ingresos de los departamentos. Por otra parte, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles fue una de las tres principales fuentes de ingresos para 16 gobiernos departamentales. Desde 2011, se ha establecido un Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE), que estandariza los importes de los impuestos en todos los departamentos, siendo el gobierno nacional el responsable de la gestión y el funcionamiento del sistema. Otros impuestos recaudados a nivel local incluyen el alumbrado público y las actividades comerciales e industriales.

SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS. Las transferencias totales realizadas por el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales ascendieron al 1% del PIB en 2016. La Ley n° 18355 establece que el 3,33% del Presupuesto Nacional irá destinado a los Gobiernos Departamentales. El Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) es una fuente de financiación alternativa, centrada en proyectos, creada en 2015 por la Ley n° 19337. El resto de las transferencias proceden de las subvenciones para el alumbrado público, carreteras y el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS). También se conceden fondos para la unificación de patentes y para la Ley de Subastas y Ganadería, que son pagados por el gobierno central en nombre del departamento (Ley n° 19272). Por último, el gobierno nacional asigna fondos específicos, como el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM) creado por la Ley n° 19272. El FIGM, que aumentó sustancialmente entre 2015 y 2016, asigna el 10% del monto anual dividido en partes iguales para todas las unidades municipales. El 75% del FIGM se divide según el artículo 230 de la Constitución (ponderado por criterios territoriales), y el 15% restante es asignado a programas y proyectos.

OTROS INGRESOS.

Tarifas y tasas. En los últimos 5 años, el importe total de tarifas y honorarios ha aumentado (excepto en 2015). En 2016, correspondían al 8% de los ingresos públicos subnacionales, de los cuales el 48% procedía de las tasas. Por orden de cantidad recaudada, las tarifas incluyen: servicios de tránsito, saneamiento, administración, planificación urbana, seguridad, cementerios y servicios relacionados, y otras fuentes.

Ingresos por bienes y activos. Los ingresos de capital recaudados por los Departamentos incluyen las asignaciones, precios, multas y recargos y la producción de las actividades comerciales e industriales. Las rentas de la propiedad representan el 10,3% del total de los ingresos subnacionales.

■ REGLAS FISCALES Y DEUDA DEL GOBIERNO SUBNACIONAL

2016	DEUDA POR HABITANTE (DÓLARES PPA)	% PIB	% DEUDA DEL GOBIERNO GENERAL	% DEUDA DEL GSN
Total deuda pendiente	134	0.6%	1.0%	100%
Deuda financiera*	39	0.2%	0.3%	29%

* Dinero legal y depósitos, bonos y obligaciones

REGLAS FISCALES. De acuerdo con el artículo 301 de la Constitución, los gobiernos departamentales pueden acceder a préstamos, previa aprobación de la junta departamental. Además, la Constitución también establece que la acumulación de préstamos requiere la aprobación Parlamentaria y garantías de respaldo por parte del gobierno nacional. En 2016, la aprobación de la Ley n° 17947 estableció el marco jurídico para fijar un límite máximo nacional anual para la reducción de la deuda.

DEUDA. La tabla muestra el endeudamiento de los gobiernos departamentales, y refleja la deuda contraída con bancos y proveedores. El total de la deuda pendiente de los gobiernos subnacionales representa el 0,6% del PIB. La deuda financiera representa el 29% del total de la deuda pendiente, mientras que el 71% corresponde a otras cuentas por pagar.



World Observatory on Subnational Government Finance and Investment

Responsable: CGLU
Última actualización: 02/2019

www.sng-wofi.org

Indicadores socioeconómicos: Banco Mundial // PNUD // ONU Daes // OIT.

Fuente de los datos estadísticos (financieros): Banco Central del Uruguay // Banco Mundial // Contaduría General de la Nación (CGN) // Instituto Nacional de Estadística (NIE) // Observatorio Territorio Uruguay, Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) // portal de transparencia presupuestaria.

Otras fuentes de información: Arocena, J. (2013) "Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo" en Jornadas de trabajo "Diálogos sobre descentralización, gobernanza local-regional y desarrollo urbano sostenible". Organizadas por Mercociudades, IMM, PNUAH, Comisión Europea y AECID // BID (2009) Finanzas y gestión de los gobiernos subnacionales en Uruguay // Farinha, F et al. (2018) "Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal" en Serie Descentralización y desarrollo territorial. Montevideo: Dirección de descentralización e inversión pública, OPP // Ferla, P. et al (2016) Panorama del nivel municipal en Uruguay. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer: Universidad Católica del Uruguay // Lallane, A. y Brun, M. (2014) Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013. Montevideo: Oficina CEPAL // OPP, Uruguay Integra (2017) Fondo de Incentivo para la Gestión de Municipios, Informe Desarrollo Municipal. Octubre 2017, Montevideo: Dirección de descentralización e inversión pública, OPP.