

***La cooperación público-privada a  
nivel municipal y el Desarrollo  
Económico Local. Un estudio  
comparado de España y Uruguay***

***Álvaro González Gervasio***

***Profesor Asistente***

***Departamento de Geografía  
Facultad de Ciencias  
Universidad de la República  
URUGUAY***

***Curso de estudios Avanzados sobre  
Gobiernos Locales***

## **INDICE**

	<i>Página</i>
Resumen – Summary .....	
Introducción .....	
Capítulo 1.- El actual contexto mundial y sus desafíos para el ámbito municipal .....	
Capítulo 2.- Nuevos roles del Municipio .....	
Capítulo 3.- Análisis de casos en Uruguay .....	
Capítulo 4.- Cómo ganar grados de libertad hacia el futuro .....	
Anexos .....	

## **RESUMEN**

El actual escenario económico mundial plantea un desafío para los gobiernos locales como agentes del Desarrollo Económico Local, lo que implica que asuman nuevos roles. Los diferentes tipos de asociación público-privada constituyen una herramienta en ese sentido. Se realiza una comparación de los respectivos marcos normativos vigentes y de la situación actual en España y Uruguay. Se presentan dos casos en sendos municipios de este último país, analizando sus fortalezas y debilidades, así como las oportunidades y amenazas que condicionan el éxito de dichos procesos. Se reflexiona sobre las reformas necesarias a nivel de los gobiernos locales en el Uruguay para aumentar los grados de libertad a futuro.

## **SUMMARY**

The present world economic scenario poses challenges to local governments as Local Economic Development agents, which implies that they have to undertake new roles. Different kinds of public-private association constitute tools with this aim. A comparison between the respective legislation in force and present situation in Spain and Uruguay is made. Two cases in municipalities in the latter country are presented; their strengths and weaknesses are analysed, as well as the opportunities and menaces to the success of each of the processes. Necessary reforms that local governments in Uruguay would have to undertake in order to increase the degrees of liberty towards the future are mentioned.

## **Introducción**

El presente trabajo constituye un requerimiento para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados en Gobiernos Locales con aprovechamiento, otorgado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

El tema elegido responde a mi interés por profundizar en esta forma de relacionamiento entre los sectores público y privado a nivel municipal. La misma ofrece, un enorme y todavía inexplorado campo de posibilidades para el Desarrollo Económico Local - básicamente creación de riqueza y generación de empleo - que, a mi juicio, constituye el trampolín de lanzamiento de todo proceso real de Desarrollo Local.

En Uruguay esta materia, así como el Desarrollo Local en general, se encuentra todavía en una etapa primaria. A partir de las ponencias de los diferentes expositores que se refirieron al tema durante el curso en Granada, al igual que de algunas de las experiencias en Andalucía que tuvimos oportunidad de conocer in situ, y de la oportunidad de conocer más a través de la revisión bibliográfica de los materiales provistos por la UIM y otros resultado de una búsqueda personal, pienso que los avances que ha logrado España en materia de cooperación público – privada local constituyen un valioso antecedente para pensar qué hacer en el Uruguay. Las similitudes culturales y los rasgos históricos compartidos entre ambos países constituyen elementos coadyuvantes en ese sentido.

Por último, pero no por ello menos importante, el proceso de realización de este trabajo me ayudó a encaminarme en la formulación del proyecto de tesis de Maestría en Desarrollo Local y Regional (CLAEH – Universidad Católica del Uruguay), que versará sobre cooperación público - privada en el Departamento de Río Negro a la luz del desafío que se le plantea con los dos nuevos megaemprendimientos industriales que se han asentado en su territorio.

## **Capítulo 1**

### **El actual contexto mundial y sus desafíos para el ámbito municipal**

Asistimos a un momento de replanteo de las funciones de los gobiernos municipales. Como factores desencadenantes de este fenómeno mencionaremos: la crisis del paradigma evolucionista del desarrollo (Arocena, 2002); el agotamiento del modelo keynesiano de post-guerra, orientado a la expansión de la demanda agregada (Alburquerque, 2004); los nuevos desafíos que actualmente la globalización y la integración regional plantean a los Municipios, con los riesgos y oportunidades que ello implica. En el caso de América Latina cabe mencionar además otras causas. Por un lado, los históricos reclamos frente a la organización centralista del estado, muchas veces percibido como succionador de recursos de las regiones y las localidades, en desmedro de su desarrollo, y en beneficio de grupos sociales reducidos residentes en las grandes ciudades. Por otro lado, con un carácter más actual, la búsqueda de formas más eficaces y eficientes para la prestación de servicios públicos disponiéndose de recursos escasos, y la procura de alternativas que compensen los costos socioeconómicos y ambientales de las reformas de corte neoliberal implementadas en varios países de la región durante las décadas de 1970 y 1980. A la luz de la historia de la mayoría de los países de nuestro continente –donde la carencia ha sido justamente la ausencia de un Estado benefactor<sup>1</sup> y, en varios casos, del Estado a secas - no se trataría por lo tanto de “menos Estado” sino de un “mejor Estado” A este objetivo los niveles locales pueden aportar.

Paralelamente e íntimamente vinculado con este cambio, va adquiriendo fuerza –a nivel académico y de una multiplicidad de experiencias en la práctica - el enfoque del Desarrollo Local y Regional (DL), como nueva manera de ver e implementar el desarrollo.

Si bien el DL es un proceso complejo, con diversos componentes y agentes en juego, y que incluye diferentes dimensiones (geográfica, histórica, cultural, política, ambiental, socioeconómica) considero que los aspectos económicos -básicamente producción y empleo- constituyen los pilares donde se asienta su estructura. Por lo tanto este trabajo se centrará en el Desarrollo Económico Local (DEL).

La Organización Mundial del Trabajo (OIT) define el Desarrollo Económico Local como:

---

<sup>1</sup> Los casos de Costa Rica, Argentina, Chile y Uruguay pueden considerarse excepcionales.

“un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” (<http://www.ilo.org/led>)

Los términos en que lo plantea el Banco Mundial son similares:

“The purpose of local economic development (LED) is to build up the economic capacity of a local area to improve its economic future and the quality of life for all. It is a process by which public, business and non-governmental sector partners work collectively to create better conditions for economic growth and employment generation.”<sup>2</sup> (<http://www.worldbank.org/urban/led>)

El segundo concepto central que manejamos en este trabajo es el de globalización. Al igual que el de DL, el mismo supone una diversidad de componentes. Por ejemplo, *Benko (1996, citado por Méndez, 1997)* la define como la “aceleración planetaria de la circulación de flujos de intercambios, tecnologías, culturas, informaciones y mensajes”, y *CEPAL (2002, citado por Vergara y von Baer, 2004)* la caracteriza por la “creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en aquellos de carácter regional, nacional y local”. De estas listas de características voy a centrarme en los elementos que componen la globalización económica.

Compartimos la visión de *González Meyer (1995)* en el sentido de que una visión simplista de la globalización presenta “un mundo demasiado coherente, organizado desde lo alto, sin resistencias, compromisos y mixturas”. Por el contrario creemos que la globalización no implica una disolución de lo local en ninguno de sus aspectos, incluido el económico. Asimismo la posición en el otro extremo, que sostiene la autarquía de lo local respecto de su entorno, tampoco está dando cuenta de la realidad cambiante y diversa en que vivimos. La cuestión se enmarca, en mi opinión, en la dinámica actor – sistema de la que nos habla Touraine. En consecuencia la relación local – global en términos económicos la entendemos como una interdependencia. Con actores desiguales que tienen relaciones de poder asimétricas, pero donde es posible para el sistema de actores locales generarse alternativas.

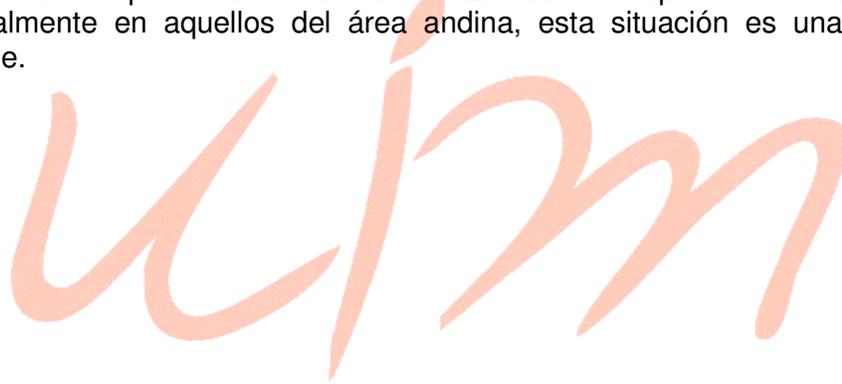
Como señala *Bervejillo (1995)*, la globalización plantea entonces para los territorios a escala local, amenazas y oportunidades. Las desigualdades económicas entre territorios, el desempleo como consecuencia del ajuste productivo y el incremento de la pobreza (*Vázquez Barquero, 2004*) son ya no

---

<sup>2</sup> “ El propósito del Desarrollo Económico Local (DEL) es construir la capacidad económica de una localidad para mejorar su futuro económico y la calidad de vida para todos. Es un proceso en el cual copartícipes del sector público, de negocios y no gubernamental trabajan colectivamente para crear mejores condiciones para el crecimiento económico y la generación de empleo.”

amenazas, sino realidades. Al comprender la severidad de estos problemas, entiendo que es imprescindible, desde lo local, a través de un enfoque proactivo, diversificar y potenciar las oportunidades. Para ello es necesaria una visión estratégica, basada en la construcción y el fortalecimiento de lo que se ha dado en llamar el “mesonivel” económico. Este se ubica entre el nivel macro de las políticas nacionales y sectoriales y el micro de las empresas. Su origen se remonta a los trabajos teóricos de Shumpeter y a los estudios de Beccatini en los denominados “distritos industriales” italianos. Explica *Bervejillo (op.cit.)* que el mesonivel alude a “un sistema territorializado de relaciones sinérgicas entre agentes económicos, sociales y políticos orientados a la innovación”.

Sin embargo, advierte *Albuquerque (op.cit.)* que el sistema económico mundial no constituye un mercado único globalizado, sino que el núcleo globalizado coexiste con un grupo mayoritario de otras actividades económicas que se dan en los ámbitos locales y nacionales. De modo que los sistemas locales han de plantearse no sólo el desafío de una mayor competitividad para afrontar la globalización, sino también de una mayor productividad para satisfacer las necesidades internas y, a la vez, sentar las bases de esa competitividad deseada. Existe todo un sector de la economía –el denominado “informal” – que no figura en las Cuentas Nacionales pero que, de hecho, cumple una función de red económica y social proveedora de bienes y servicios imprescindibles para las comunidades. En los municipios latinoamericanos, especialmente en aquellos del área andina, esta situación es una realidad palpable.



## Capítulo 2

### Nuevos roles del Municipio

#### 2.1 El Municipio como agente de Desarrollo Económico Local

Al focalizarnos en los elementos económicos del DL estamos hablando concretamente de producción de bienes y servicios y de generación de empleo estable y de calidad. *Furió (s.f.e.)* describe el “subsistema económico” como uno de los componentes de la matriz funcional del territorio, al tiempo que *Galicchio (2002)* habla del “espacio económico y de empleo” como una de las dimensiones del concepto de territorio. El papel de los agentes locales en el DEL es fundamental. En efecto, la apropiación y gestión del excedente generado en la localidad es, según *Arocena (op.cit.)*, uno de los requisitos para el DL. En la misma línea, *González Meyer (op. cit.)* sostiene que la naturaleza local de un proceso económico requiere de la participación con poder de decisión de los agentes locales.

“(E)n la nueva estrategia de desarrollo territorial, los agentes principales ya no son únicamente la Administración Central del Estado y las grandes empresas, sino los diversos niveles territoriales de las Administraciones Públicas, las organizaciones intermedias de desarrollo local concertadas por los diferentes actores sociales territoriales, las pequeñas y medianas empresas y microempresas, y el conjunto de la sociedad civil organizada localmente.”

([http://learning.itcilo.org/entdev/LED/doc/37\\_Alburquerque%20-%20Curso%20DEL%204.doc](http://learning.itcilo.org/entdev/LED/doc/37_Alburquerque%20-%20Curso%20DEL%204.doc))

La imagen del gobierno municipal como actor del desarrollo se fue configurando a través de un trabajoso camino, si se quiere buscando, mediante prueba y error, hacer del desarrollo algo real. *González Meyer (op.cit.)* explica que es recién a partir de la década de 1970 cuando comienza a ser superada la visión “a-territorial” de la economía y aparece el espacio regional como campo teórico y de políticas de desarrollo. En un primer momento a través de los “polos de desarrollo” y la confianza en los efectos de la difusión de las inversiones extranjeras. Pero, como indica *Llorens (2001)*, los polos de desarrollo no se constituyeron en impulsores y difusores del crecimiento y la expansión industrial, con efectos positivos sobre el entorno, sino que generaron situaciones de economías de enclave. El rumbo se dirige entonces hacia lo local subregional, conformado por la diversidad de ámbitos donde es posible construir el DEL.

De acuerdo con esta nueva visión, los gobiernos locales han de actuar como “facilitadores de coaliciones locales de crecimiento económico en coordinación con otros actores sociales” (*Nickson, s.f.e.*). *Mirza (2001)* considera que “una administración comunal moderna debe y de hecho asume

una función significativa en la promoción del desarrollo económico y social” Asimismo *Albuquerque (op.cit.)* entiende que, “el respaldo político-administrativo por parte de los agentes públicos locales y la convicción de que se debe desempeñar un papel en el fomento económico territorial, son factores decisivos en (las) iniciativas de desarrollo local”. Tomando como ejemplo el caso italiano, que es paradigmático en cuanto al DEL en un país de gran diversidad geográfica y con un sistema político caracterizado por la relativa debilidad del gobierno central, *Stocchiero (2001)* destaca

“ ... il ruolo protagonista soprattutto degli Enti Locali e in particolare di alcuni politici e di una nuova generazione di funzionari motivati allo sviluppo locale Un ruolo protagonista nella concertazione e nel promuovere innovazioni istituzionali e sociali per creare un ambiente favorevole allo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese. Questo rappresenta un punto di forza importante da cui partire.”<sup>3</sup>

Definitivamente los procesos de cambio estructural de la economía local, hacia el DEL, requieren de un gobierno local como definidor de líneas de acción que actúen como catalizador de los esfuerzos de la comunidad (*Vargas Hernández, 2005*). Entre la figura tradicional de la administración local que atiende los reclamos de los vecinos -actuando fundamentalmente como un dador- y el nuevo rostro de municipio emprendedor hay una diferencia sustancial:

“(E)n el proceso de construcción de los ‘entornos’ locales más apropiados para el fomento productivo y empresarial, las Administraciones Locales resultan decisivas, ya que pueden estimular la creación de las condiciones que promuevan las iniciativas de desarrollo económico local y la creación de empleo productivo. Esta nueva función de las Administraciones Locales no se agota con la atención a la demanda de los vecinos como ciudadanos, ya que es necesario ampliar esa perspectiva con la atención a la problemática de las actividades productivas y empresariales locales, en especial de las PYMES y microempresas, como parte más amplia, vulnerable y frágil del tejido empresarial local.”

([http://learning.itcilo.org/entdev/LED/doc/37\\_Albuquerque%20-%20Curso%20DEL%204.doc](http://learning.itcilo.org/entdev/LED/doc/37_Albuquerque%20-%20Curso%20DEL%204.doc))

Se requiere entonces que el gobierno local se convierta en un “empresario institucional” en el sentido que explica *Rocca (2002)*:

“ L’ente pubblico territoriale è oggi chiamato ad interpretare il ruolo di “imprenditore istituzionale” per favorire il continuo adeguamento del sistema produttivo locale alle esigenze dei mercati globali. Promotori di sviluppo divengono dunque quei soggetti che da un lato hanno la capacità di intervenire nel processo decisionale e politico, e dall’altro sanno cogliere gli stimoli che provengono della realtà locale, che siano in grado, per così dire, di ‘ascoltare’ il territorio”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> “... el rol protagónico sobre todo de las entidades locales y, en particular, de algunos políticos y de una nueva generación de funcionarios motivados por el desarrollo local. Un rol protagónico en la concertación y en la promoción de innovaciones institucionales y sociales para crear un ambiente favorable al desarrollo de las micro, pequeña y mediana empresa. Este es un punto de apoyo importante del cual partir.”

<sup>4</sup> “El ente público territorial está hoy llamado a interpretar un papel de “empresario institucional” para favorecer la continua adecuación del sistema productivo local a los mercados globales. Promotores de

El enfoque del DEL se propone superar la visión economicista del paradigma neoclásico de la economía. Como precisa *Vázquez Barquero (1988, citado por Alburquerque, 2004)*, el DEL no se limita a los aspectos económicos, sino que es de carácter multidimensional, comprendiendo: formación de recursos humanos, a través de la concertación de actores educativos y emprendedores locales para adecuar la oferta educativa a la demanda productiva; una dimensión socio-cultural e institucional que es sustento del proceso; una ambiental, que bregue por un desarrollo sustentable, y una político-administrativa, en la que la gestión local y regional faciliten la concertación público-privada a nivel territorial y la creación de entornos innovadores. Cuando hablamos de DEL, dice Alburquerque<sup>5</sup>, estamos hablando de una visión integrada del desarrollo, que procura corregir los problemas de las concepciones del desarrollo “desde arriba” y “polarizado”:

“La política de desarrollo económico territorial ha incorporado nuevos planteamientos estratégicos y está transitando desde las anteriores iniciativas orientadas por el desarrollo polarizado y el establecimiento de incentivos a la inversión externa, hacia otras estrategias basadas en el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos de los diferentes territorios, sin que ello excluya la atracción de inversiones foráneas.”  
([http://learning.itcilo.org/entdev/LED/doc/37\\_Alburquerque%20-%20Curso%20DEL%204.doc](http://learning.itcilo.org/entdev/LED/doc/37_Alburquerque%20-%20Curso%20DEL%204.doc))

En la visión de este autor se conjugan elementos diversos: aproximación territorial, aprovechamiento de recursos y potenciales endógenos, innovaciones, importancia de las PYMES, análisis de sistemas productivos locales y construcción social del territorio.

Tal concepción amplia del DEL es también la que sostiene la OIT, para la cual las estrategias de DEL:

“ a) Fortalecen la sociedad local y generan diálogo social. Actores que viven y trabajan en partes del mundo en las que hasta hace poco tenían poca voz y control sobre la actividad económica que tiene lugar en su territorio, a base de recurrir a estrategias DEL, han comenzado a adoptar una postura más proactiva respecto a su propio destino; b) Contribuyen a hacer más transparentes y responsables de sus actos a las instituciones locales, así como al desarrollo de la sociedad civil local; c) Debido a su objetivo de fomentar la actividad económica en un territorio y de hacer que aquellas actividades localizadas en él dependan de las condiciones económicas concretas de cada espacio y de sus ventajas competitivas y comparativas, generan empleo en empresas con mayor capacidad de soportar los cambios del entorno económico

---

desarrollo se hacen entonces aquellos sujetos que, por un lado, tienen la capacidad de intervenir en el proceso de toma de decisiones y político, y, por otro, saben tomar los estímulos que provienen de la realidad local, que sean capaces, por decirlo de alguna manera, de ‘escuchar’ al territorio”.

<sup>5</sup> Ponencia “Descentralización y Desarrollo Económico Local”, Curso de Estudios Avanzados sobre los Gobiernos Locales, UIM, Granada, 15/5/2006.

global; d) Como resultado de la implicación de los actores económicos locales y del arraigamiento de la actividad económica en el territorio, contribuyen a la mejora general de la calidad del empleo.”

Este nuevo rol que se ve llamado a cumplir el gobierno municipal en los tiempos que corren, requiere de nuevas formas de organización y de relacionamiento con los habitantes del territorio. Entiendo que la cooperación público – privada a nivel municipal es una vía para generar sinergias en pro del DEL.

A mi juicio, el desafío de la cooperación público – privada que enfrentan los modernos gobiernos municipales, se daría a tres niveles, a saber:

- Desde el punto de vista ideológico - en especial para los sectores de izquierda más ortodoxos - implica romper con prejuicios que oponen lo público a lo privado y que consideran como público sólo lo estatal, y como privado sólo lo empresarial. Por su parte los gobiernos locales de filiación conservadora o neoconservadora deberán superar su visión del papel subsidiario del Estado y del papel exclusivo de los privados como agentes económicos.

- Desde el punto de vista legal, el desafío estaría dado por una actualización del marco normativo, que permita e incluso facilite los emprendimientos conjuntos Municipio-empresa. No obstante, como señala la Dr. Carmen Montoya<sup>6</sup>, en este campo las dificultades no son pocas. Si bien en su caso se refería a España, entiendo que estas dificultades son de carácter general.

- Desde el punto de vista instrumental, la cuestión radica en la forma concreta en que estas dos lógicas y *modus operandi* pueden vincularse, con resultados fructíferos. Justamente lo que se busca con la cooperación público – privada, es trabajar conjuntamente, aproximando visiones y optimizando recursos, a través de una visión que privilegia el “y” frente al “o”. Ello implica necesariamente un proceso de conocimiento y aprendizaje mutuo, que se verá estimulado si ambas partes perciben que la cooperación es beneficiosa.

## 2.2 Marco normativo y situación en España

De acuerdo con *Martínez-Alonso (s.f.e.)* el Reino de España presenta una organización política en tres niveles: el central, el autonómico y el local. Haremos referencia a los dos últimos, para posibilitar luego su comparación con la normativa en la materia vigente en Uruguay.

---

<sup>6</sup> Ponencia “Concertación público-privada: liberalización, privatización y desregulación de servicios: formas de gestión”, Curso de Estudios Avanzados sobre los Gobiernos Locales, UIM, Granada, 23/5/2006.

El subsistema autonómico se desagrega en 17 Comunidades Autónomas, llamadas también “las Autonomías”. Algunas de ellas son de carácter histórico, tal el caso de Cataluña, Euskadi y Galicia.

En cuanto al nivel local, el mismo comprende dos sub-niveles: el provincial, existiendo un total de 41 Provincias, y el municipal, dado por 8.101 Ayuntamientos. La superficie, el número de habitantes y la economía en cada una de estas subdivisiones territoriales son muy variados. Un ejemplo – tal vez extremo pero ilustrativo - que pudimos registrar a través de las visitas realizadas durante el curso, es el de comparar los Ayuntamientos de Sevilla (Provincia de Sevilla) y de Nijar (Provincia de Almería).

Por último, deben mencionarse los subniveles insular y comarcal. El primero se da en las Islas Canarias (Cabildos) y en las Islas Baleares (Consejos Insulares). El segundo existe solamente en Cataluña y sus entes se llaman Consejos Comarcales.

La historia de siglos del territorio español, que como señala el Prof. Julio Castelao<sup>7</sup>, es una realidad de muchos pueblos que fueron integrándose de forma beligerante o pacífica, es un aspecto fundamental a tener en cuenta para comprender su organización político-territorial actual.

En el pasaje de la dictadura franquista a la democracia se dio paralelamente el traslado de competencias del estado central a las Autonomías, lo que el Dr. Juan Osuna Baena interpreta como una postergación de la cuestión local. No obstante, señala, actualmente se está dando un proceso de modificación del estatuto de las Autonomías, confiriendo mayores competencias y fondos a las autoridades locales<sup>8</sup>. Este proceso puede interpretarse como una vuelta a las raíces de la competencia de los Municipios. En efecto, indica *Arens Pons (1974)* que

“(l)as atribuciones de los gobiernos municipales en los reinos españoles alcanzaron un alto grado de desarrollo y autonomía . . . Las libertades y privilegios que éstos obtienen proceden en buena parte de la necesidad que los monarcas y demás príncipes feudales tienen de su apoyo. En las tierras ganadas al moro, los príncipes deben establecer poblaciones para consolidar la frontera. Se ven obligados a estimular la población de esa zona, concediendo a los que allí se instalan privilegios de diverso carácter. Nacen así las behetrías y las ciudades muradas de frontera, cuyos habitantes gozan de fueros especiales. Al desplazarse la frontera estos privilegios se extienden.”

Montoya coincide en que en España el régimen local está en un momento de reformas, impulsadas a su vez por las reformas de los estatutos

---

<sup>7</sup> Ponencia “Gestión integral de las áreas urbanas”, Curso de Estudios Avanzados sobre los Gobiernos Locales, UIM, Granada, 22/5/2006.

<sup>8</sup> Ponencia “El Régimen Local español: las relaciones región – gobierno local” Gestión integral de las áreas urbanas”, Curso de Estudios Avanzados sobre los Gobiernos Locales, UIM, Granada, 15/5/2006.

de las Autonomías. El reforzamiento de la autonomía local es además una tendencia que se basa en un principio de la Unión Europea de 1985, que la Constitución española recoge, y que está manifiesto también en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, del mismo año. Esta norma ha desarrollado la autonomía local, pero con imprecisión. Por ejemplo, en lo que se refiere a la definición del concepto de “servicios locales” (cuestión importante para el tema cooperación público-privada a nivel municipal) indica Montoya que dicha Ley parta del concepto decimonónico de “servicio público”, no especificando cuáles son las materias. El foco está puesto en la forma de gestión de los servicios públicos, quedando un vacío en cómo se ejerce la iniciativa económica en el régimen local.<sup>9</sup>

El concepto de “servicio público” utilizado en la normativa española (al igual que en la uruguaya), tiene raíz francesa. La Unión Europea habla de “servicios de interés general”. Merino (2001) explica que esta expresión “multívoca y ambivalente en Derecho”, tiene diferentes significados, pero siempre se trata de “una actividad de la Administración, de naturaleza prestacional y por ello de contenido positivo, económico o técnico”, que debe darse de manera regular y continua. Este autor acuerda con Montoya en cuanto a la ambigüedad con la ley la legislación de régimen local se refiere a los servicios públicos:

“Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad”.

Las características del “servicio público local” son: a) ser una actividad prestacional; b) tendiente a la satisfacción de necesidades; c) asegurada por la entidad local; c) dicha entidad local es titular del servicio, lo que implica poderes, independientemente de que otras organizaciones se encarguen de la gestión.

De lo anterior resulta que existen en España diferentes “modos de gestión” o sea combinaciones de organización y régimen jurídico para la prestación de servicios públicos locales. A los efectos de nuestro tema, nos interesan los denominados modos de “gestión indirecta”, es decir la que se presta a través de terceros, empresas privadas o particulares. Los mismos resultan, como señala Martínez (2000) de un cambio en la visión de los cometidos de la entidad local en los tiempos que corren:

“Progresivamente, y en la medida en que han venido ampliándose las competencias municipales, especialmente en el ámbito de la gestión económica, y los servicios son más complejos técnicamente y de carácter menos administrativo, la solución adoptada ha sido la colaboración con las entidades privadas con capacidad tecnológica o un saber empresarial ...”

---

<sup>9</sup> Ponencia “Concertación público-privada: liberalización, privatización y desregulación de servicios: formas de gestión”, Curso de Estudios Avanzados sobre los Gobiernos Locales, UIM, Granada, 23/5/2006.

*González Páramo (1999)* considera que a nivel de la Administración pública en general, la disyuntiva Estado – mercado carece de sentido. Por el contrario, de lo que se trata es de combinar las ventajas de ambos: por un lado continuidad, estabilidad, eliminación de favoritismos y discriminación, garantías de acceso equitativo y cohesión social, y, por otro, eficiencia productiva y capacidad de respuesta rápida a la demanda. Pienso que este razonamiento es también aplicable a la escala del gobierno local.

Las formas de gestión indirecta de servicios públicos locales vigentes en España son cinco, de las cuales las dos primeras son las más corrientes:

- Concesión
- Sociedad mixta
- Gestión interesada
- Concierto
- Arrendamiento

A través de la concesión, el Municipio transfiere la gestión del servicio a una persona física o jurídica, que asume el riesgo económico de la actividad de que se trate. La misma tiene una clara naturaleza contractual, quedando la autoridad retenida por la entidad local. Se da entonces una combinación entre un sujeto considerado más capaz de prestar eficientemente el servicio, y otro que ejerce el control, garantizando la prevalencia del interés general (*Merino, op. cit.*)

En cuanto a las sociedades o empresas mixtas, *Martínez (op. cit.)* entiende que el término “gestión indirecta” no es adecuado pues se trata en realidad de un modelo mixto, con cogestión de lo público y lo privado. Según este autor, las situaciones en las cuales es esta la mejor opción para prestar el servicio pueden ser varias. Por ejemplo: que se necesiten fuertes inversiones que el Municipio no pueda realizar, pero que generen rentabilidad a futuro; que haya una decisión política de implicar a los destinatarios del servicio público; que sea necesario impulsar el desarrollo empresarial en el ámbito del territorio municipal. La empresa mixta presentaría como ventaja más relevante, la de una mayor eficiencia de gestión. Sin embargo, advierte este autor, que no se trata de una fórmula de aplicación en toda circunstancia, puesto que también presentaría desventajas (a su juicio menores), tales como su complejo proceso de constitución, la necesidad de asumir riesgos empresariales y la exigencia de obtener ingresos propios que cubran por lo menos el 50% de los gastos, esto último según las normas de consolidación de las Cuentas Nacionales SEC-95 establecidas por la Unión Europea.

La Mesa Redonda “Políticas de Promoción Económica y de Empleo” , que tuvo lugar durante el curso, el día 18/5/2006, nos permitió conocer diferentes experiencias a mi juicio valiosas acerca de la cooperación público – privada a nivel municipal en España, más precisamente en Andalucía.

Sin desmedro de otras, deseo destacar dos. Primeramente la labor de la Junta de Andalucía.<sup>10</sup> Cabe señalar que en este caso se trata en realidad del nivel de Comunidad Autónoma. No obstante, lo menciono porque la escala territorial que aborda es semejante – como veremos en el ítem 2.3 - a la de una Intendencia en el Uruguay. Existen diferentes formas. Una de ellas es la incentivación para la contratación de los sectores más refractarios a entrar en el mercado de trabajo (mujeres, discapacitados, mayores de 45 años y colectivos en riesgo de marginación) por la cual la Junta transfiere determinada cantidad de dinero a las empresas que se asocien a la iniciativa. Otra son las Unidades Territoriales de Desarrollo y Empleo, radicadas en las cámaras empresariales, cuya finalidad es detectar posibilidades de creación de empresas. Una tercera son los programas de ayuda a las empresas constituidas para dar la posibilidad de reinserción laboral a personas calificadas. El desempleo constituye un grave problema, por lo que significa en cuanto a falta de un ingreso decente por parte de quienes lo padecen, y por su efecto negativo para la integración social. De ahí el valor de este tipo de iniciativas, basadas en la idea de que la creación de empleo es responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

La otra experiencia a la que deseo hacer referencia, porque implica al sector educativo, es la de la Escuela de Empresas Juncaril de Alborote, Provincia de Granada<sup>11</sup>. Este programa se inició en 1997, con fondos de la UE, posibilitando la cooperación entre el Ayuntamiento y cooperativas de trabajadores, inicialmente dirigido a jóvenes de 25 años, para luego ampliarlo a personas de hasta 35 años. Los empresarios en formación reciben, durante tres años, el apoyo de un espacio donde desarrollar su actividad, y de un tutor. Este programa es considerado exitoso, dado que se registra un índice de fracaso de sólo el 10%.

Una demostración de que el nivel local no implica necesariamente una dimensión micro es la iniciativa llevada adelante por el Ayuntamiento de Sevilla, que tuvimos oportunidad de visitar, denominada “Sevilla Global”. La concepción del mismo se enmarca dentro de las visiones a mi juicio más serias y avanzadas del papel proactivo de lo local en la globalización, como es el caso de Saskia Sassen y Pierre Veltz, bajo el lema “Una economía urbana y metropolitana abierta al mundo”. Sevilla Global es una sociedad anónima municipal par la acción pública, creada en el año 2000, cuyas cinco áreas funcionales están directamente relacionadas con la cooperación público – privada: sistema de información de interés empresarial, la ciudad como centro internacional de negocios, incubadoras de empresas, revitalización de espacios empresariales obsoletos y apoyo a sistemas locales de empresas

Los casos mencionados no constituyen siquiera una mínima muestra de las experiencias de distinto calibre y alcance que, en materia de trabajo conjunto de los sectores público y privado a nivel local, existen en España. Una de las premisas del Desarrollo Local es que cada territorio constituye una particularidad irrepetible, de manera que ninguna de las experiencias

<sup>10</sup> Ponencia “Políticas de empleo, formación, orientación e inserción laboral de la Junta de Andalucía”, a cargo de Luis Manuel Rubiales.

<sup>11</sup> Ponencia “Fomento económico: creación y desarrollo de empresas”, a cargo de Carlos Carranza.

señaladas sería replicable en el Uruguay. No obstante, son procesos que me resultó provechoso conocer para aumentar mis capacidades de reflexionar y actuar.

### 2.3 Marco normativo y situación en Uruguay

A efectos de facilitar la comprensión por parte de los evaluadores españoles - a quienes está dirigido fundamentalmente este trabajo – hemos considerado que es necesario presentar un resumen de la historia territorial del país, además del marco normativo que rige la vida institucional a nivel local.

A diferencia del resto de los países de América Latina y de la propia España, donde “lo local” implica una escala territorial menor, en Uruguay los Municipios han sido, a lo largo de toda nuestra historia, el equivalente a regiones o provincias, con el nombre de Departamentos. Como explica *Arocena (1992)* el ordenamiento político-administrativo del territorio uruguayo estuvo basado, durante todo el siglo XIX, en dos instituciones: las Jefaturas Políticas, designadas por el Presidente de turno, y las Juntas Económico-Administrativa, honorarias y electivas, cuyas funciones eran las de fomento de la economía departamental. En 1908 se crean las Intendencias, como órganos ejecutivos de gobierno de los Departamentos, radicadas en las ciudades capitales departamentales. De hecho las Intendencias actúan como gobiernos provinciales (Departamento) y a la vez comunales. El Intendente tiene la potestad de delegar parte de sus funciones en las Juntas Locales, las cuales representan un tercer nivel institucional. Por su parte las Juntas Departamentales como órganos legislativos se generan en 1935.

Tanto la creación de las autoridades departamentales como la delimitación de los Departamentos fueron históricamente decisiones del gobierno central, no participando en el proceso -al menos de forma notoria- la voluntad de los actores locales. De hecho puede decirse que, a lo largo de la historia, el país ha carecido de sistemas de actores fuertes a nivel departamental, como para dialogar en pie de igualdad con el gobierno central. En la realidad ese papel fue eventualmente cumplido por notables de turno –en el sentido de *Arocena (2002, op.cit.)* – cuyos intereses no pueden asimilarse necesariamente a los de la sociedad que decían representar. La Revolución de 1904, liderada por el caudillo rural Aparicio Saravia contra el Presidente Batlle y Ordoñez ha sido interpretada como una controversia campo – ciudad. Sin embargo, a mi juicio, las reivindicaciones localistas de este levantamiento apuntaban más al mantenimiento del viejo modelo caudillista de base rural – amenazado por las reformas modernizadoras que se impulsaban desde Montevideo – que a fortalecer los Municipios.

En la actualidad el país está dividido políticamente en 19 Departamentos, fruto de sucesivas subdivisiones a partir de los 9 originales. (ver mapa nro. 1).



Mapa Nro. 1.- División política de la República Oriental del Uruguay  
(Fuente: <http://www.worldcupcollections.com/articulos/uruguay/fotos/polmap.gif>)

Existe una gran disparidad en cuanto a superficie, población y PBI generado entre Montevideo –donde reside la capital del país – y el resto de los Departamentos, aun con diferencias entre ellos. La superficie promedio de los Departamentos es de 10.500 km<sup>2</sup>, con la excepción de Montevideo, que tiene 530 km<sup>2</sup>. No obstante, el Departamento donde reside la capital del país, con tan solo el 0,3% de la superficie del mismo, concentra el 41 % de su población total y es donde se genera el 55 % del PBI nacional (año 2003) (*OPP-AECI, 2005*),

Las disposiciones de la Constitución de la República en lo referente a los niveles intermedios de gobierno se recogen en la Sección XVI - Del Gobierno y de la Administración de los Departamentos” (ver Anexos). Recién con las reformas introducidas en la Carta Magna en 1997 –cuando el país ya llevaba 172 años de vida independiente- se distingue materia departamental, de materia municipal o local, adquiriendo rango constitucional las denominadas Juntas Locales. Estos son organismos creados en cada Departamento por la Junta Departamental, a propuesta del Intendente en aquellas localidades, ubicadas fuera de la planta urbana de la capital departamental, con más de 2.000 habitantes o que posean industrias o alguna significación equivalente para el interés local. Además de su conformación, el rango y las competencias de estos organismos colegiados están establecidos por la Ley Orgánica Municipal, que data de 1935 (ver Anexos).

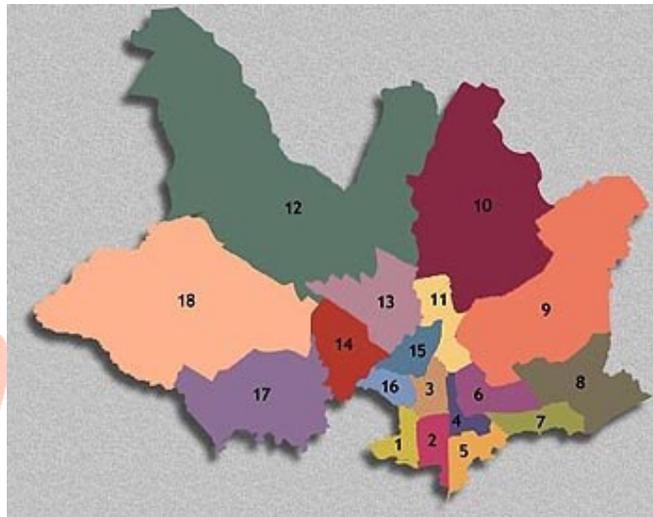
Existen por ley tres tipos de Juntas Locales:

a) Comunes o designadas. Las mismas no son órganos preceptivos, sino que su conformación depende de la voluntad de los Intendentes, que hasta ahora se han mostrado remisos al respecto. Recientemente el gobierno departamental de Canelones, donde gobierna la coalición de izquierda por primera vez en su historia, ha anunciado que se dispone a iniciar el proceso de designación de las 19 Juntas Locales de su territorio. Siendo Canelones el segundo Departamento del país por su población y PBI, ello constituiría un antecedente interesante hacia el fortalecimiento de las instancias locales de gobierno.

b) De gestión ampliada o autónomas. Son aquellas originalmente creadas como comunes por el Intendente Departamental y elevadas a dicho rango mediante una Ley aprobada por el Parlamento Nacional, en base a un proyecto de la propia Intendencia, la cual establece la ampliación de competencias que desea otorgarles. Es el caso de doce Juntas en todo el país. Un antecedente interesante es el de la Junta Local Autónoma de Paso de Los Toros (Departamento de Tacuarembó) que ha promovido el DEL en base al turismo.

c) Electivas. Designadas como tales por Ley nacional, a iniciativa del Intendente respectivo, tienen la particularidad de ser las únicas cuyos integrantes son elegidos por voto popular, acto que se realiza conjuntamente con los cargos departamentales y, desde el año 2005. en forma separada de las elecciones nacionales. Hay sólo tres en todo el país: Río Branco (Departamento de Cerro Largo), Bella Unión (Departamento de Artigas) y San Carlos (Departamento de Maldonado).

Una mención especial merece el caso del Departamento de Montevideo, debido a la organización administrativo – territorial de que se dotó a partir del proceso descentralizador promovido por el entonces Intendente Tabaré Vázquez (actual Presidente de la República) en el año 1989. La misma se ampara en lo establecido por el Art. 262 de la Constitución nacional. El Departamento quedó subdividido en 18 Zonas, en cada una de las cuales existe: un Centro Comunal Zonal, que cumple funciones administrativas, y está presidido por un jerarca delegado por el Intendente Municipal; una Junta Local, como órgano electivo, formado por representantes de los partidos políticos; un Concejo Vecinal, formado por representantes sociales, resultantes de elecciones que se realizan separadamente de las de las Juntas Locales (ver mapa nro. 3)



Mapa Nro. 2.- Las Zonas (Centros Comunales Zonales) del Departamento de Montevideo

(Fuente: <http://www.montevideo.gub.uy/descentra/images/mapa2.jpg>)

En el Uruguay estamos por lo tanto frente a un sistema de organización política del gobierno en dos niveles: nacional y departamental. Excepcionalmente pasan a ser tres: nacional, departamental y local (Juntas electivas). La diferencia con el caso español es notoria, tanto por la mayor complejidad que éste último presenta, como por el origen histórico de las respectivas territorialidades: una de muchos siglos de existencia con marcados caracteres regionales, y la otra joven en términos históricos y muy marcada por el rol preponderante de la capital, en un marco de relativa uniformidad geográfica y cultural.

Las razones de este fenómeno en Uruguay pueden rastrearse en la historia de lo que actualmente es el territorio de nuestro país, a partir de la colonización española a principios del siglo XVIII. El mismo se conformó como una especie de ciudad – estado gobernada por Montevideo, principal centro poblado desde su fundación, en 1726, y que fue adquiriendo cada vez más

importancia militar por su ubicación estratégica y comercial por la actividad portuaria. Para 1749 Montevideo era elevada a la categoría de Gobernación, cuya jurisdicción abarcaba lo que es actualmente la zona sur del país. Este acto de la Corona española le confiere independencia administrativa de su vecina Buenos Aires. No obstante el territorio de lo que grosso modo es actualmente nuestro país –llamado entonces Banda Oriental- tenía una soberanía compartida con Buenos Aires, desde los límites de la gobernación de Montevideo hasta el Río Negro, y con las Misiones, que gobernaban la zona norte (Williman y Paniza, 1977). La primera muestra de autonomía de dicho territorio frente al gobierno virreinal de Buenos Aires surge justamente en Montevideo, en ocasión de la Junta de 1808, como respuesta a los sucesos que estaban ocurriendo en la España invadida por Napoleón. Una vez lograda la independencia, en 1825, la necesidad de preservar la frágil unidad del nuevo estado –donde los hechos políticos se mezclaban continuamente con los acaecidos en sus grandes vecinos Argentina y Brasil - operó en pro de la centralización. Asimismo el triunfo del proyecto modernizador, iniciado en el último tercio del siglo XIX, implicó una reafirmación del papel de la capital. El modelo de estado de bienestar –conocido como “batllismo”<sup>12</sup> - aplicado a partir de 1904, se basó en la puesta en marcha de un singular avansismo social y económico, y en el reforzamiento del carácter centralista de la organización territorial nacional. Montevideo concentraba el poder político, así como la actividad comercial e industrial. Algunos focos poblacionales en el interior del país (casos de Salto, Paysandú, Rivera, Maldonado) lograron tener una dimensión regional, pero no trascender a nivel nacional.

Como hemos señalado, en la actualidad el Municipio es considerado un agente de DEL y, para ello, el relacionamiento con el sector privado y las OSC resulta imprescindible. Sin embargo, en Uruguay, país de fuerte tradición centralista y estatista, el marco jurídico respecto de este tipo de vínculos es, al menos todavía, restrictivo.

Las Agencias de Desarrollo constituyen una novedad, introducida por la Constitución de 1997. Son órganos *ad hoc* del Gobierno Departamental, creados por acto legislativo de la Junta Departamental o Comisión Delegada del Intendente, según establece el Art. 278 de la Constitución. Se trata de órganos consultivos, designados por el Intendente, con representantes de la sociedad civil a propuesta de sus respectivas organizaciones. Su cometido es asesorar técnicamente en materia de políticas de descentralización territorial (Artículo 230 B).

Se cuenta con dos antecedentes como modelos de Agencias de Desarrollo. Uno de ellos está más inclinado hacia la gestión privada, con la Intendencia como un actor más entre los actores del sector privado. El mismo se implementó en el Departamento de Colonia, con apoyo del Gobierno de Canadá. El otro, que quedó como proyecto, implicó a los Departamentos de Salto, Tacuarembó y Colonia. En el mismo, financiado con fondos de la Unión Europea, se evidenciaba una mayor incidencia de las respectivas Intendencias, a través de un modelo llamado “francés”. Entiendo que las diferencias entre

---

<sup>12</sup> El impulsor del modelo fue José Batlle y Ordoñez, Presidente de la República en 1903-1907 y 1911-1914 y figura política más importante del país hasta su muerte en 1929.

uno y otro responden a tradiciones diferentes –una anglosajona, proclive a un papel mínimo del gobierno, y otra latina, afin a la intervención de la autoridad – en relación con lo local.

En lo que respecta a Montevideo, cuyo accionar en materia municipal es de fundamental importancia dado su carácter de preminencia en el país y el “efecto vitrina” a él asociado, su Plan Estratégico del año 1995 ha establecido, como una de las directrices, el “intensificar las acciones de cooperación público-privada, afirmando criterios políticos, jurídicos, administrativos y técnicos”.

Según *Revello (2005)* hasta ahora en Montevideo se han concretado tres modalidades básicas, a saber: a) los convenios de patrocinio; b) las concesiones de obra pública y c) los convenios con el sector social.

a) La modalidad de patrocinios con el sector económico está regulada por el Decreto Nro. 25398 (1991), que faculta a la Intendencia a celebrar este tipo de convenios para la realización de proyectos, estudios, eventos y actividades de interés departamental o zonal. La contraparte del Municipio puede ser tanto personas físicas como jurídicas. La finalidad de los convenios es, por un lado, lograr determinadas metas en el mantenimiento de la ciudad, sin utilizar fondos municipales, de modo que estos puedan ser destinados a otros fines prioritarios, y, por otro, aprovechar las competencias de agentes sociales y empresariales en la materia. A través de convenios se han realizado, por ejemplo, estudios sobre temática ambiental en el Departamento, a cargo de la Universidad de la República, y se ha confiado el cuidado y embellecimiento de espacios públicos a OSC y/o empresas asentadas en el barrio, como es el caso de las Plazas Fabini y Gomensoro.

b) La concesión de obra pública, regulada por el Decreto Nro. 26207 (1993), permite derivar a la empresa privada determinados emprendimientos de interés general, habilitándola a recaudar recursos provenientes de su explotación, de modo de hacerlos factibles desde el punto de vista económico. Comprende obras de construcción, refacción y mantenimiento de espacios públicos y edificios municipales. Por ejemplo, el Paseo Yi, en el Centro de la ciudad, fue realizado a través de esta modalidad.

c) Los convenios con OSC (organizaciones sin fines de lucro, educativas, barriales, etc.) han sido los más utilizados por la comuna capitalina, especialmente a partir del mencionado proceso de descentralización iniciado en 1989. La diferencia fundamental entre la licitación y el convenio de concertación con el sector social es que, para la adjudicación de un servicio, en este último se tiene en cuenta no solamente el precio, sino el impacto social positivo que es capaz de producir, por ejemplo en términos formativos y/o de empleo. Sin embargo, estos convenios aún carecen de un marco legal apropiado, limitándose su regulación a una norma presente en el presupuesto municipal, que da una normativa a estas experiencias. Un caso a destacar es del convenio IMM – Movimiento Tacurú, que ya lleva varios años en vigencia. Esta organización, de confesión salesiana, dedicada a la educación y la reinserción social de jóvenes en zonas marginadas, se encarga del barrio y

limpieza de algunas zonas de la ciudad. Podemos decir que los convenios, si bien son la modalidad de cooperación público – privada más extendida, se vinculan más con políticas de empleo, que con el fomento a la producción, ya que lo que está en juego es la prestación de servicios. Otra experiencia que estimo interesante mencionar a este respecto es la del Proyecto Ciudad Vieja Renueva, que desarrollaremos en el ítem 3.1.

## **Capítulo 3**

### **Análisis de casos en Uruguay**

Se presentan dos casos. El primero se refiere a una experiencia que ya lleva 18 años de implementada. Su origen está en las reformas iniciadas con el advenimiento del Frente Amplio al gobierno departamental de Montevideo. Esta coalición, que nuclea a partidos y movimientos de centro-izquierda e izquierda, ha permanecido en el gobierno departamental desde entonces a través de cuatro administraciones: Vázquez (1989-1995), Arana (1995-1999 y 1999-2005) y Erlich (2005 al presente). Se trata de un proceso que, a esta altura, es posible evaluar.

El segundo caso, en cambio, es incipiente. Nos referimos a la Intendencia Municipal de Río Negro, a través de las administraciones Centurión (1999-2005) del Partido Colorado (centro-derecha) y Laflouf (2005 al presente) del Partido Nacional (centro), quienes han actuado desde el gobierno departamental en el relacionamiento con los gobiernos nacionales (Partido Colorado, del 1999 al 2005 y Frente Amplio, 2005 al presente) y con las empresas celulósicas ENCE (española) y BOTNIA (finlandesa) que se han instalado en ese territorio.

#### **3.1 Intendencia Municipal de Montevideo: izquierda, gobierno y mercado**

A lo largo del proceso iniciado cuando la izquierda asume por primera vez el gobierno del Departamento de Montevideo, se ha dado una institucionalización que ha ido consolidando una práctica acumulada de intervenciones en la dimensión económica del desarrollo. Se ve claramente una intención por parte del Municipio de acentuar su papel en el campo de las dinámicas productivas en el territorio. Lo que *Mirza (op.cit.)* llama “ una clara intencionalidad de penetrar el denso y enmarañado territorio del mercado e intervenir proactivamente” . Tratándose de sucesivas administraciones de un gobierno de izquierda, es esta una postura sustancialmente novedosa respecto de la ortodoxia que miraba con desconfianza cualquier tipo de relacionamiento del estado con la sociedad y el mercado.

Aun con un marco legal que ya hemos definido como restrictivo, la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) se ha dotado de un organigrama que incluye el área de Desarrollo Económico. La repartición encargada se denomina Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional.

Este Departamento cuenta con dos secciones que están vinculadas al DEL y al tema específico que nos ocupa. Se trata de: Unidad Montevideo Rural, que ha diseñado el proyecto del Parque Tecnológico Industrial del Cerro; y de la Unidad PYMES.

La Unidad Montevideo Rural atiende el área homónima del Departamento. La mayor parte de la superficie del mismo es de carácter rural y agrario. Esta Unidad está dirigida a los más de 60.000 productores, fundamentalmente hortifrutícolas, que tiene el Departamento. Ha promovido diversas actividades productivas – cultivo de alfalfa, producción agroecológica, capacitación para la producción artesanal de alimentos, sistemas alternativos para la producción porcina- , de turismo y de conservación de áreas naturales. Ello implica que maneja un concepto amplio de ruralidad, que además de lo productivo, incluye aspectos recreativos y de conservación.

El PTI (Parque Tecnológico Industrial) ubicado en el barrio del Cerro es un importante elemento, no sólo por el papel que ha cumplido promocionando el potencial productivo de la zona del Cerro, sino también por su carácter emblemático puede ser tomado además como un referente para acciones similares en otros puntos del Departamento. Se trata de una iniciativa del año 1996 de la IMM, con la finalidad de revitalizar el área que había sido ocupada por el frigorífico EFCSA, en una zona que antiguamente era enclave de dicha industria. Esta planta industrial fue a su vez un referente ineludible en la generación de la identidad del Cerro y sus habitantes. Fue concebido como “proyecto estrella” en cuanto dinamizador para la zona más inmediata de influencia. Se prevé la instalación de empresas y emprendimientos de pequeño y mediano porte, desde la prestación de servicios ambientales (asesoría, gestión de residuos) y de otros tipos (bomberos, informática), hasta la producción de bienes por elaboración (productos alimenticios y bebidas, papel, sustancias químicas) y por recuperación (aceites industriales, metales, plástico, vidrio).

Por su parte el accionar de la Unidad PYMES fue concebido como un aporte para el éxito de determinados emprendimientos, en el sector de la micro y pequeña empresa. Cabe señalar que, según datos oficiales ([www.miem.gub.uy](http://www.miem.gub.uy)), en el Uruguay las mismas representan el 84% de las unidades económicas y el 25% del personal ocupado. Indica *Mirza (op.cit.)* que los objetivos de esta Unidad son: apoyar el surgimiento y consolidación de PYMES, aportando instrumentos, recursos y orientación y prorizando la creación de fuentes de empleo; articular con otros organismos públicos y privados la prestación de servicios y el desarrollo de programas de asistencia y promoción a las PYMES; analizar e identificar selectivamente las zonas con mejores potencialidades para la instrumentación de estrategias de desarrollo productivo a nivel local. Entre los programas que lleva adelante la misma,

mencionamos: Acceso a la información, Oferta de créditos a jóvenes empresarios de entre 18 y 35 años, Exposiciones y Ferias, para hacer conocer los productos de las PYMES, Capacitación y Promoción empresarial, que opera conjuntamente con las cámaras empresariales, gremios y algunas ONGs. Aun sin ser la panacea, la importancia de las PYMES para el DEL es destacada en la bibliografía especializada y corroborada por estudios de caso en distintos países. Un aspecto que me parece fundamental en este tipo de emprendimientos es que fomenta el emprendedurismo a nivel personal y territorial, siendo este un componente esencial del DEL.

Otra de las iniciativas del Municipio que merece ser mencionada es el denominado Proyecto de Mejoramiento Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Zona Oeste de Montevideo. El mismo está enfocado hacia el objetivo global de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región. Sus beneficiarios directos son los pobladores del Pueblo Santiago Vázquez –único núcleo urbano del Departamento, además de la ciudad de Montevideo - y pequeños y medianos productores de la zona. La misma comprende la planta urbana de Santiago Vázquez, el frente fluvial sobre el Río Santa Lucía, el sistema de humedales, y el área rural circundante. El desarrollo y la puesta en marcha de un plan piloto de mejora de la competitividad y comercialización de productos y servicios locales para el fortalecimiento y creación de empleo local es un componente del proyecto directamente vinculado con el DEL. Asimismo se procura aumentar el atractivo turístico de la zona y crear condiciones favorables para la producción y comercialización de productos de la zona. Este proyecto vienen siendo desarrollado conjuntamente por la IMM y la comunidad local, con el apoyo de la Comisión Europea y del Ministerio de Relaciones Exteriores ([http://www.delury.cec.eu.int/uruguay/cooperacion/uru\\_proyecto7.htm](http://www.delury.cec.eu.int/uruguay/cooperacion/uru_proyecto7.htm)).

Los Centros de Desarrollo Económico Local (CEDELS) tienen como finalidad prestar servicios dirigidos a pequeñas empresas y a emprendimientos diversos o fórmulas de autoempleo para generar trabajo. Han sido la iniciativa más reciente del Municipio en materia de DEL, y la más directamente vinculada con el tema. Hasta ahora están funcionando dos CEDELS: uno en la jurisdicción del CCZ Nros. 8 (Carrasco Norte) y otro del CCZ Nro. 11 (Casavalle). En ambos casos se trata de territorios desaventajados con fuerte y creciente presencia de asentamientos marginales, cuya población se dedica fundamentalmente al reciclado de residuos. Su creación es parte del Programa de Apoyo Integral a los Sectores Sociales más Necesitados de la Periferia Urbana de Montevideo (PAPPUM) co-financiado por la Unión Europea, son espacios de servicios creados para impulsar el desarrollo local de la economía. Constituyen una especie de "vivero" empresarial, en el que se detectan ideas, se potencia el espíritu innovador y se ofrece una formación para el trabajo; donde se intenta dar el puntapié inicial a los potenciales proyectos productivos detectados en el territorio y acercar las necesidades del sector productivo y empresarial con la oferta laboral disponible. Su objetivo primordial es facilitar la inserción en el mercado laboral de personas con dificultades para ello, tales como mujeres jefas de hogar, jóvenes desocupados o con trabajo precario, y personas mayores con dificultades para reincorporarse al trabajo. También apuntan al fortalecimiento de pequeños emprendimientos que necesiten expandirse para lograr competitividad.

Por último mencionemos a Ciudad Vieja Renueva. Se trata de un proyecto iniciado en 2003, con fondos URB-AL de la cooperación europea. La Ciudad Vieja comprende el casco antiguo de la ciudad amurallada. A partir de la generación de la llamada Ciudad Nueva, a principios del siglo XX, esta parte de la ciudad fue perdiendo su carácter de centralidad. Hacia la década de 1970 combinaba paradójicamente funciones de “city” y de asentamiento de población cadenciada en edificios vetustos. Con la recuperación democrática (1985) y especialmente a partir de la asunción del Intendente Arana (1995), el área comienza a ser revalorizada. Hoy en día se ha transformado en un centro de atracción para la población local, los uruguayos en general y los turistas, debido a una concentración de la oferta gastronómica, recreativa y cultural. Ciudad Vieja Renueva es el más reciente hito en este proceso. Dicho proyecto incluye un componente de capacitación de la población local en las áreas construcción, gastronomía y servicios, que se realiza con la modalidad de convenios. Su objetivo es evitar la “gentrificación” y propender a la integración socioeconómica de los habitantes del barrio, que viene siendo sujeto de importantes intervenciones para su mejora edilicia y urbanística.

En relación con la experiencia que ha tenido la IMM en la utilización de las tres modalidades básicas de cooperación público – privada que explicamos en el ítem 3.2, puede concluirse que, pesar de un margo legal que está todavía lejos de ser impulsor de este tipo de iniciativas, se reconocen una serie de fortalezas de las mismas. Entre ellas: su carácter innovador en materia de gestión, el efecto sinérgico del accionar de agentes de diferente naturaleza para la resolución de problemas concretos, y el compromiso para con su realidad local que estas actividades generan en los actores sociales participantes. A través del Dto. 26949 (1995) el Municipio ha procurado estimular esta cooperación. Su Art. 148 dice: “La Intendencia Municipal de Montevideo cooperará con las iniciativas privadas que contribuyan al bienestar general del Departamento, participando en la forma que considere más eficaz a los efectos de su mejor desarrollo”.

Además de las aludidas carencias legales, otras de las debilidades de este tipo de experiencias serían la falta de armonización de las diferentes lógicas y *modus operandi* de los actores públicos y privados –lo que ha generado problemas, como atrasos en los pagos y demoras en los trámites- y la falta de recursos humanos a nivel municipal para cumplir el ciclo de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de cada una de las experiencias realizadas. Sería necesario que la IMM se dotara de unidades que realicen esta imprescindible tarea. En cuanto a oportunidades, entiendo que este tipo de acciones mancomunadas Municipio-empresa y Municipio-sociedad civil están ganando terreno a nivel de la opinión los habitantes del Departamento, como formas innovadoras de mantener y mejorar el territorio y aumentar la responsabilidad social por el mismo. Como amenazas, en especial para el caso de la concreción con el sector social, cabe señalar la oposición del gremio municipal, que percibe este tipo de iniciativas como lesivas para sus derechos laborales.

Respecto de las acciones del Municipio como promotor del DEL

mediante las oficinas mencionadas no cabe una evaluación apresurada, dadas las diferentes acciones emprendidas, el cambiante marco en que se desarrollaron (téngase en cuenta el impacto de la crisis financiera de 2002 que afectó al país) y su propio carácter de proceso. Sin embargo, como ciudadano de Montevideo y a partir de mi experiencia de trabajo que ha estado parcialmente vinculada con servicios de la Intendencia, pienso que la suerte de estas iniciativas ha sido diversa.

En general, existe todavía una distancia considerable entre el discurso a favor de la cooperación público – privada y la realidad. Persiste en muchos casos una postura asistencialista, que no promueve el emprendedorismo. Por ejemplo, la Unidad PYMES no está descentralizada, de manera que, por ejemplo, los proyectos de apoyo a iniciativas económicas locales que implementaron los CCZ para paliar los efectos de la crisis del 2002 no tuvieron un carácter empresarial, sino que se quedaron en una atención precaria a la emergencia. A su vez, los CEDELS existentes son todavía escasos. En la región Oeste montevideana - que registra los mayores índices de pobreza y marginalidad del Departamento, pero que presenta un alto potencial para el DEL en cuanto a recursos naturales y cultura identitaria - no hay instalado ningún CEDEL.

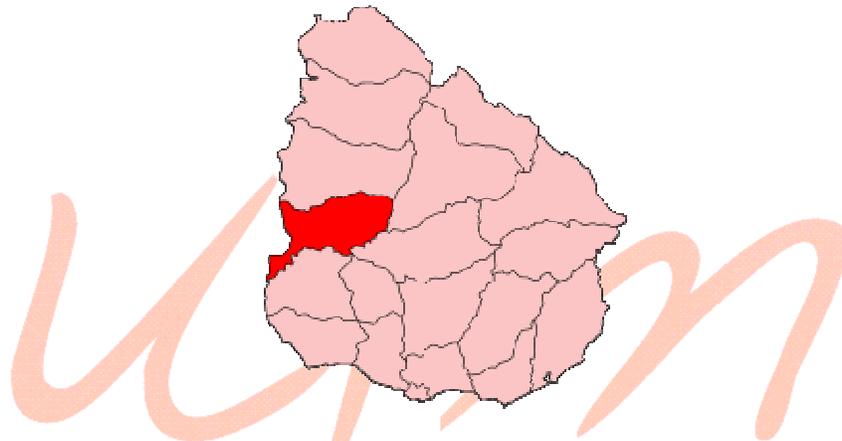
Como proyectos claramente positivos cabe mencionar Montevideo Rural, por el cual la IMM retomó un papel histórico en la promoción de la producción de alimentos para la población del Departamento. El proyecto viene siendo implementado además con la activa participación de los productores locales, que, para la escala predial del país, son considerados pequeños productores. Un lugar de destaque merece Ciudad Vieja Renueva, porque además de las mejoras urbanísticas y edilicias que están a ojos vista, ha colaborado a la revitalización funcional de un barrio único por su historia y patrimonio, incluyendo además un componente social emprenditorial. En cuanto al PTI del Cerro, un aspecto a mi juicio positivo es lo que implica en la zona como punto de renovación edilicia y funcional de un área caída en decadencia tras el cierre de los frigoríficos, e incluso a nivel de país, por ser un foco de desarrollo tecnológico. De hecho uno de los apenas tres que existen en el Uruguay. Sin embargo, el mismo no ha tenido todavía el impacto esperado en el propio barrio y corre el riesgo de convertirse en un enclave.

Por último, dos reflexiones. Una que tiene que ver con el papel de promoción de la Intendencia hacia Montevideo en el contexto regional. El lema “Montevideo, capital del MERCOSUR” apunta a ello, al igual que la presencia en nuestra ciudad de la administración del bloque regional y la prevista instalación de su Parlamento para fines de este año. Si bien el tema figura en la agenda municipal, entiendo que no se le ha dado la trascendencia necesaria, con lo cual, estamos perdiendo oportunidades. Más allá de las diferencias de todo tipo existentes, “Sevilla Global” sería, a mi juicio, una iniciativa interesante a tomar en cuenta como antecedente a este respecto. Sin embargo, contra ello conspira una visión extrema opuesta a la globalización, en el seno de sectores

minoritarios de la coalición de izquierda en el gobierno departamental, que son fuertes en los Concejos Vecinales de algunas zonas del Departamento. La segunda reflexión plantea una paradoja: lo que el Departamento de Montevideo haga o deje de hacer en materia de cooperación público – privada para el DEL tendrá un efecto sobre lo que suceda en los demás Municipios del país, teniendo en cuenta el “efecto vitrina” que la capital siempre ha tenido. De ahí los beneficios que una política proactiva en el tema por parte de la IMM pueden acarrear para el país en su conjunto.

### 3.2 Intendencia Municipal de Río Negro: conviviendo con dos megaempresas

El Departamento de Río Negro está ubicado al oeste del país, en la región del litoral del Río Uruguay (ver mapa nro. 3). El mismo fue creado en 1861, por una división del antiguo Departamento de Paysandú (*Belen de Levratto, 1970*).



Mapa Nro. 3.- Ubicación del Departamento de Río Negro  
(Fuente:[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/03/Uruguay-Rio\\_Negro.png](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/03/Uruguay-Rio_Negro.png))

Se trata de un Departamento cuyas actividades tradicionales son la ganadería vacuna de carne y ovina, la agricultura cerealera y la producción de cítricos, aprovechando la existencia, en el litoral, de los mejores suelos del país en cuanto a estructura, textura y fertilidad. Otro rubro de importancia es el turismo, radicado en la costa del Río Uruguay, fundamentalmente en el Balneario Las Cañas.

Indica *Cassi (2004)* que su red urbana está estructurada en base a una ciudad de nivel subregional (capital Fray Bentos), una de orden zonal (Young) y una de orden subzonal (Nuevo Berlín).

<i>Ciudad</i>	<i>Población</i>
Fray Bentos	23.122
Young	15.759

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

Nuevo Berlín	2.438
San Javier	1.680
Localidades menores	10.990
T O T A L	53.989

Cuadro Nro. 1 – Centros urbanos y población  
(Fuente: Casabó y Rafaniello (2006), en base a datos del INE (2004))

Según la regionalización del país que propone este autor<sup>13</sup>, la parte oriental del Departamento – que comprende aproximadamente 1/3 de su superficie - está comprendida en la Región Frontera Litoral, en tanto el resto forma parte de la Región Centro. En tanto la primera se caracteriza por una dinámica debida fundamentalmente en el tráfico a través de los puentes que conectan con Argentina, la segunda es de menor desarrollo relativo, con una economía basada en la agricultura extensiva y, en las últimas décadas, también en la forestación. Para el caso específico que nos ocupa, esta diferenciación es importante dado que el previsto impacto territorial de las nuevas fábricas de celulosa alcanzaría sólo a la zona litoral.

A partir de parámetros demográficos y socioeconómicos, *Veiga (2003)* incluye al Departamento de Río Negro en la Región Litoral, donde en las últimas dos décadas se ha sufrido un proceso de decadencia industrial y disminución de la superficie cerealera, con el correlato de pérdida de población y de empleos. Sin embargo, la misma presentaría un potencial agroexportador y de servicios muy significativo. En cuanto al posicionamiento estratégico del Departamento de Río Negro, éste se caracteriza por un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto y un Índice de Competitividad Regional (ICR) bajo.<sup>14</sup>

Para culminar la caracterización del Departamento con vistas al DEL, digamos que, entre los años 2001 y 2003, el mismo aportó el 1,55% del PBI nacional. Su PBI/capita en ese período fue de U\$S 3.597, lo que lo ubica en una escala de 0,86 respecto del promedio nacional valorado como 1. En esa misma escala Montevideo presenta un guarismo de 1,29. En cuanto a prioridades de intervención para el desarrollo, Río Negro está ubicado en un rango medio a superior, ocupando el lugar 14 en el total de los 19 Departamentos del país. Ello significaría que con intervenciones de magnitud relativa pequeña sería posible alcanzar el desarrollo (*OPP-AECI, op.cit.*).

A raíz del desarrollo de la producción de madera en base a plantaciones de eucalipto y pino con destino industrial, que se ha dado como consecuencia de una política de fomento a nivel nacional, implementada a partir de 1985, Río Negro pasa a cumplir un papel relevante en la economía del sector debido a la superficie de sus plantaciones forestales. Según datos oficiales (<http://www.mgap.gub.uy/Forestal/DGF.htm>), la misma alcanza las 89.146 ha,

<sup>13</sup> La misma se basa en el concepto de medio científico-técnico-informacional, del geógrafo brasileño Milton Santos (1997).

<sup>14</sup> El IDH es un indicador basado en la esperanza de vida, el nivel educativo y los ingresos. El ICR es un indicador que tiene en cuenta la economía, el capital humano, la infraestructura y la institucionalidad del territorio.

que sumadas a las 25.345 ha del vecino Departamento de Soriano, representa un volumen atractivo para su procesamiento industrial. A esta característica se suma la ubicación estratégica de Fray Bentos, la capital departamental, como puerto de aguas profundas sobre el Río Uruguay.

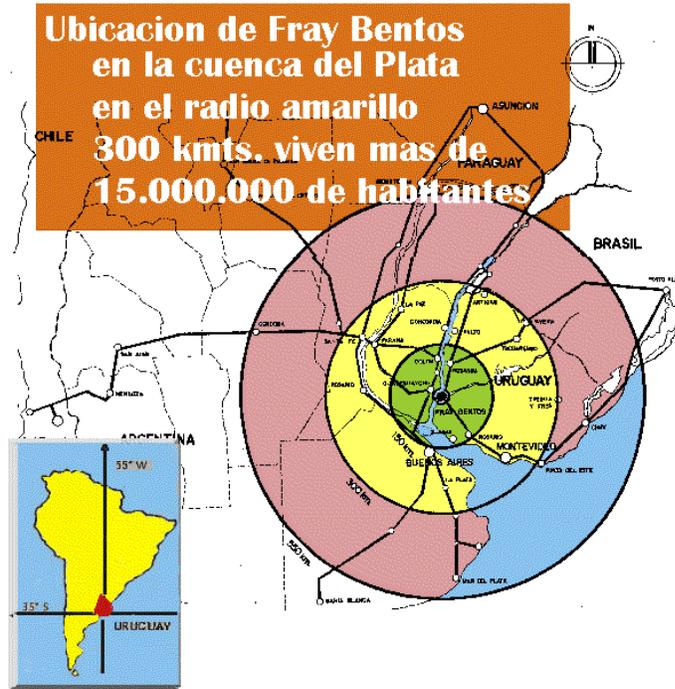


Figura Nro. 1.- Ubicación estratégica de Fray Bentos  
(Fuente: <http://www.lafraybentina.com/IMRNPresentacionOficial.htm>)

Asimismo la ciudad tiene en la actividad industrial un rasgo identitario marcado, debido a que en ella estuvo radicado, entre los años 1924 y 1979, el Frigorífico Anglo. La empresa de capitales ingleses tuvo su período de auge en la época de la Segunda Guerra Mundial, cuando el extracto de carne, producido según el método patentado por el químico alemán Justus von Liebig, era exportado en grandes cantidades a Europa, para la alimentación de los ejércitos. El producto era conocido mundialmente con la marca registrada "Fray Bentos". El siguiente fragmento es elocuente respecto de la significación del Anglo para la ciudad y su región. A pesar del tiempo transcurrido, el mismo puede ser leído en clave de DEL:

"... Un establecimiento que abastece al mundo de "Extractum Carnis", científicamente preparado; una fábrica que industrializa carne; una empresa que fomenta la riqueza pecuaria; una planta industria que mantiene en actividades a millares de obreros y empleados; una fuente de riqueza de Fray Bentos; un armonización del espíritu utilitario y del sentido social" (Levratto, 1963, citado por Belen de Levratto, op.cit.).

Pero el fin de la guerra y la crisis económica iniciada en la década de 1950 afectaron negativamente su actividad. Procurando paliar la situación el Estado adquiere el frigorífico en 1968, pero su recuperación se torna imposible

debido a la obsolescencia de sus equipamientos y a los cambios que se habían dado a nivel del comercio internacional de carnes. Así el Anglo, en 1979, cierra. La ciudad entró en una decadencia social y económica, que le significó además una fuerte crisis identitaria. Como señala *Arocena (1995)*:

“Durante muchos años, la sombra del Anglo planeó sobre cualquier iniciativa de desarrollo que se planteara en la zona. En el estudio realizado en los años 90 por el Programa de Desarrollo Local del CLAEH, aparece con claridad la incidencia del Anglo y de su caída en la cultura local. Esta matriz cultural es muy fuerte y se vincula con la idea de ‘un pasado que fue mejor’ ”.

En 1993 aparecen en escena, como agentes externos, las empresas ENCE y BOTNIA con sus respectivos proyectos de instalación de sendas fábricas de celulosa en las proximidades de Fray Bentos. ENCE (Empresa Nacional de Celulosa), de capitales españoles, es accionista de EUFORES, empresa forestal presente en el Uruguay desde hace más de una década, propietaria de 48.000 ha de plantaciones, de las cuales 40.000 en la región del litoral y principal exportador de madera en rollos del país desde el puerto de M'bojicúa (<http://www.eufores.com.uy>). Oy Metsä-Botnia Ab, por su nombre comercial BOTNIA, es una compañía finlandesa, hoy por hoy segundo productor europeo de celulosa. En Uruguay opera como BOTNIA S.A. Hasta ahora su presencia en el país se había dado a partir de 1990, a través de FOSA (Compañía Forestal Oriental S.A.), de la cual es propietaria junto a UPM-Kymmene y Finnfund. FOSA está especializada en el cultivo de eucalipto, siendo propietaria de 120.000 ha de terrenos en el oeste del país. La planta de producción de celulosa se está levantando a 12 km de la ciudad, en la proximidad del puente internacional Libertador Gral. San Martín (<http://www.metsabotnia.com/es>).

Centrándonos en BOTNIA, cuyo proyecto es el más avanzado, encontrándose ya en la etapa de construcción de la planta, en el Informe Ambiental Resumen presentado ante la Dirección Nacional de Medio Ambiente (*Faroppa y Annala, 2004*) se considera que el emprendimiento afectará positivamente el empleo a nivel regional, tanto por los puestos de trabajo generados en la etapa de construcción como en la de funcionamiento –que serán alrededor de 300 – al igual que por los empleos indirectos. Según Timo Marinen, Vicepresidente de Negocios de la empresa, el efecto del empleo indirecto se estima en más de 3.000 puestos y en su conjunto más de 8.000 puestos permanentes (*Espacio Botnia, s.f.e.*). La reactivación ha de reflejarse también en el sector comercial y de servicios. Del trabajo de investigación de *Casabó y Rafaniello (op.cit.)* surgen similares conclusiones respecto de la generación de empleo, agregándose que este aspecto tendrá una incidencia significativa en el nivel de vida de los fraybentinos. La percepción de la población local está en la misma sintonía: según los resultados de una encuesta realizada por Research Uruguay en el 2005, un 68,3% de los habitantes consideró que el emprendimiento “dará más trabajo a Fray Bentos”. (*Espacio Botnia, 2005*). En cuanto al Valor Agregado Bruto departamental, se estima un incremento respecto de la situación sin proyecto, de 41,3% para el 2006 y 49,2% para el 2016 (*Faroppa y Annala, op.cit.*).

La pregunta central que se plantea, en términos de DEL, es si con los proyectos celulósicos (más allá del impacto sobre el impacto positivo en el PBI

nacional y de sus presumibles impactos ambientales negativos) estamos frente a una oportunidad para el municipio de Río Negro. En realidad, el impacto de las fábricas implicaría directamente también a una parte significativa del vecino Departamento de soriano, incluida su capital, la ciudad de Mercedes. A su vez, en un supuesto de respuesta afirmativa, ¿Cómo debe relacionarse el gobierno municipal con estas empresas? En este sentido, ¿qué riesgos es necesario evitar para construir una auténtica alternativa de DEL, vale decir de generación de riqueza genuina y empleo estable y de calidad? Y teniendo en cuenta el conflicto ambiental que se ha generado con Argentina a raíz de los proyectos, ¿qué papel le cabe al gobierno departamental para defender estas inversiones productivas, garantizando a la vez la conservación del ambiente y la salud de la población, tanto del lado uruguayo como del lado argentino del río?

*Casabó y Rafaniello (op.cit.)* destacan el papel proactivo del actor político – administrativo como una fortaleza del proceso. El accionar de los dos jefes comunales que han participado del proceso - Centurión en el período anterior y Laflouf en el actual – son una muestra de ello. El primero ha manifestado tener una visión estratégica del territorio departamental y del papel del DEL en relación con ella:

“Río Negro, un departamento pujante con una visión clara de futuro y un gobierno local que tiene una estrategia de desarrollo. El desarrollo es hoy una clara opción que se asocia a un nuevo rol del Gobierno Local que lideramos, a partir del reconocimiento de un escenario universal de globalización y competitividad. Esta constatación nos posiciona en una búsqueda y puesta en valor de argumentos para la confianza en el territorio local como un espacio de oportunidades. En definitiva el Estado potencia los recursos y apoya a los emprendedores.”  
(<http://www.lafraybentina.com/IMRNPresentacionOficial.htm>)

En tanto la primera administración participó en la recepción de los proyectos y en la etapa inicial de instalación de BOTNIA, la segunda ha continuado desempeñándose en la etapa de instalación y, especialmente, se ha comprometido en la controversia por los efectos ambientales de las plantas, generada con la vecina ciudad argentina de Gualeguaychú. *Galicchio (com.pers.)* señala como una debilidad en el proceso de construcción de cooperación público – privada a nivel local, que la administración Laflouf haya cortado el proceso del Proyecto de Desarrollo para Río Negro, del que participaban BOTNIA, ENCE y la propia Intendencia, iniciado en la administración anterior.

Debe tenerse en cuenta el riesgo de obnubilación que inversiones de esta magnitud puede generar en un territorio acostumbrado a manejarse con recursos mucho más modestos y sobre el cual, además, sobrevuela el fantasma de la historia un emprendimiento industrial que prácticamente había hecho sinónimo de Fray Bentos y todo el Departamento. Otro riesgo es el de generar una dependencia extrema de un único emprendimiento, tal como sucedió en el pasado. Como señala claramente *Arocena (1995, op.cit.)*:

“Esta es la lección que nos viene de la historia reciente de Fray Bentos. En el momento de repetir una operación parecida (Botnia y Ence) mediante una inversión exterior (también la del Anglo era exterior), que desarrollará una agro-industria

(también el Anglo era una agro-industria), es necesario tomar conciencia del peligro y generar mecanismos que disminuyan el riesgo potencial. No hay que esperar a que la crisis se produzca para recién entonces diversificar el tejido económico.

Las formas de disminuir el riesgo existen. No es necesario inventarlas. En muchas partes del mundo, las implantaciones industriales que aparecen como claramente dominantes en un territorio, se preocupan por incentivar procesos que pongan en marcha la más amplia diversificación industrial. Se crean así espacios de innovación que convocan al conjunto de actores locales con capacidad de elaboración de proyectos generadores de riqueza. Así ha habido grandes empresas en distintos rubros que han creado o han colaborado con la creación de agencias de creación de empresas o con el desarrollo de sistemas de innovación.

Las autoridades nacionales, pero sobre todo las autoridades locales deberían estimular estas acciones innovadoras en esos territorios en los que se autoriza la instalación de grandes industrias dominantes. El objetivo de evitar los efectos de una eventual crisis de tipo mono-industrial debería formar parte de las negociaciones entre autoridades y empresas.”

El caso de las pasteras de Fray Bentos es un claro ejemplo de lo que señala Alburquerque<sup>15</sup> en relación con los riesgos de apostar únicamente a la gran empresa como promotor del DEL. En este sentido coincide con la conclusión a la que arriban *Casabó y Rafaniello (op.cit.)*:

“ ... la presencia de estas empresas, por sí sola, no garantiza el desarrollo local e la ciudad de Fray Bentos<sup>16</sup>. Solamente el desarrollo local será posible en la medida que la comunidad local se haga presente a través de lógicas de articulación y de planificación de sus actores, procurando fortalecer las relaciones existentes y generar nuevas redes”.

---

<sup>15</sup> Ponencia “Descentralización y Desarrollo Económico Local”, Curso de Estudios Avanzados sobre los Gobiernos Locales, UIM, Granada, 15/5/2006.

<sup>16</sup> A mi juicio, en este punto la referencia debería haber sido extendida a la región.

## Capítulo 4

### Cómo ganar grados de libertad hacia el futuro

La mención al concepto “grados de libertad” en el título de este capítulo tiene un sentido claro: que para encaminarse hacia el DEL los territorios deben esforzarse por desterrar la idea fatalista de un determinismo dado por condicionamientos externos y aumentar cada vez más los niveles de posibilismo, aprovechando sus fortalezas y las oportunidades de su exterior, a la vez que procurando disminuir sus debilidades y protegiéndose de las amenazas.

Hacemos acuerdo con *Stöhr (1992)* en el sentido de que “las comunidades locales y regionales disponen de un sustancial espacio de maniobra ‘voluntarista’ para confrontar el cambio global y forja la propia historia”. Basado en experiencias que han tenido lugar especialmente en Europa, pero también en América Latina, dicho autor afirma que para atender el nivel meso de la economía es necesario establecer concertaciones a nivel territorial.

En este trabajo hemos partido de la premisa que el gobierno local, como actor político-administrativo (*Arocena, 2002, op. cit.*) está llamado a cumplir un papel fundamental como orientador, facilitador y promotor de las iniciativas económicas locales. Alburquerque subraya además la importancia de que colabore a crear entornos territoriales innovadores y fomente una cultura local de desarrollo:

“Esto implica incorporar en la gestión municipal nuevas capacidades relevantes, tales como: la atención primordial a los problemas específicos del tejido empresarial local y la elaboración de una estrategia de fomento económico local; el despliegue de una capacidad operativa flexible y concertada con los diferentes actores sociales territoriales, a fin de dar respuestas adecuadas a nivel local, la coordinación eficiente de las actuaciones de los diferentes niveles territoriales e institucionales de la Administración Pública.”

[http://learning.itcilo.org/entdev/LED/doc/37\\_Alburquerque%20-%20Curso%20DEL%204.doc](http://learning.itcilo.org/entdev/LED/doc/37_Alburquerque%20-%20Curso%20DEL%204.doc)

No pretendemos escribir una lista de recomendaciones. El tema es demasiado complejo como para caer en ese simplismo. Me parece más útil dejar planteadas algunas ideas fuerza sobre las que, a mi juicio, convendría reflexionar.

A mi entender, los requisitos para que las cooperaciones público – privadas a nivel local en Uruguay resulten exitosas son de tres tipos:

A) Antes que nada el aspecto actitudinal. Ello implica a estado central, gobiernos departamentales, empresas y OSC. Se trata de vencer barreras y recelos mutuos entre los actores nacionales, apostando a una cultura del acuerdo en pro de fines sociales y económicos, teniendo como meta el bien común. Es estado central deberá confiar en los gobiernos departamentales, cediéndoles competencias en materia económica y facilitándoles la generación de recursos propios. A su vez éstos tendrán que demostrar su disposición y capacidad para asumir nuevos roles. El relacionamiento entre gobierno central e Intendencias deberá ir más allá del de las coincidencias partidarias, práctica lamentablemente muy común en nuestro país, para trascender hacia una política de estado. Según *Marsiglia (com.pers.)* la asimetría de las políticas a nivel nacional y departamental es tal –fuertes las primeras, muy débiles las segundas- que la vía para el fortalecimiento del papel de los Municipios sería la generación de políticas nacionales con impacto local, que permitan un mayor involucramiento de los gobiernos departamentales. Con sentido realista, dejar la iniciativa en manos de los niveles municipales equivaldría al fracaso. Este planteo es polémico y desafiante, pues bien podría sostenerse que el DEL, para que sea auténtico y sostenible, debe ser endógeno.

La esperada etapa de incremento de inversión extranjera al país (parte de la cual ya se está concretando, como es el caso señalado de las empresas celulósicas) plantea una oportunidad única para que los Municipios en cuyos territorios se instalarán (o ya se han instalado) estos emprendimientos, trabajen conjuntamente con el gobierno central, las OSC y las propias empresas en pro del DEL. Una actitud a desechar de plano es la de mero servilismo frente al capital internacional., visualizado erróneamente como salvador:

“Frequently, local economic development strategy results in *ad hoc* attempts to entice firms to locate in communities through special incentives, such as property tax abatements. While short-term gains are sometimes apparent using this approach, areas utilizing such measures frequently do not make long-term progress in increasing economic activity or improving employment prospects”.<sup>17</sup>  
(<http://www.mackinac.org/depts/ecodevo/article.asp?ID=6241>)

Los aspectos que propone *Méndez (1997)* para evaluar la conveniencia o no de la instalación de empresas transnacionales en un territorio son un punto de partida que los Municipios uruguayos pueden tener en cuenta en la actual coyuntura, para dialogar tanto con dichas empresas interesadas, como con las autoridades nacionales. Ellos son: a) Método de implementación, que incluye sus efectos sobre generación de empleo y las empresas locales. b) Tipo de actividad, que alude a si es meramente extractiva o supone un valor

---

<sup>17</sup> Con frecuencia la estrategia de DEL resulta en intentos *ad hoc* de atraer a empresas para que se instalen en comunidades, a través de incentivos, tales como rebajas en los impuestos a la propiedad. Si bien por este medio a veces se logran ganancias a corto plazo, las zonas que utilizan este tipo de medidas generalmente no llegan a realizar progresos en el largo plazo en cuanto al aumento de la actividad económica o la mejora de las perspectivas de empleo”.

agregado. c) Características del empleo, sea directo e indirecto, en cuanto a cantidad y calidad. d) Componente tecnológico y medioambiental, o sea el tipo de tecnologías a ser usadas y la sustentabilidad ambiental del emprendimiento.

En cuanto a lo actitudinal, otro punto crucial es la necesidad de operar con una mentalidad suficientemente abierta como para aprovechar las llamadas “experiencias exitosas” que se han dado en otros países y, a la vez, suficientemente crítica como para no ilusionarse con la idea de copiarlas. Como señalamos, las experiencias de DL en general y del DEL en particular, son únicas por naturaleza y, por lo tanto, irrepetibles. Sin embargo, existen una enorme cantidad de casos, que es necesario analizar y sistematizar, de los cuales se puede aprender. Seguramente aquellos provenientes de países y regiones con los que tenemos una notoria proximidad cultural (Argentina en América del Sur; España e Italia en Europa) serán aquellos de los que podamos extraer mayor cantidad de elementos interesantes y de aplicación práctica.

B) Un segundo aspecto a tener en cuenta es el marco legal. Las reformas a la Constitución aprobadas por voto popular en 1996 marcan un camino a seguir y profundizar. Otro tanto para las disposiciones de alcance departamental, entre las cuales las mencionadas que ha adoptado Montevideo (item 2.3) merecen un reconocimiento. La Ley Orgánica Municipal, si bien hace referencia al fomento socioeconómico por parte de las Intendencias, como hemos señalado, se remonta a 1935. De más está decir que se requiere una legislación actualizada, de mayor flexibilidad, que atienda a la realidad de los Municipios uruguayos en el actual contexto regional y mundial.

Sin embargo, hay que señalar que lamentablemente el tema del fomento del papel de los gobiernos departamentales —en el plano económico y en otros— no está, al menos por ahora, en la agenda de los partidos políticos. No hay muestras de interés en legislar para implementar normas constitucionales votadas por el soberano, ni en plantear una discusión sobre la obsoleta ley municipal en vigencia. Los anuncios de la Intendencia Municipal de Canelones, que mencionamos más arriba, constituyen un aspecto positivo en este panorama incierto. Para ser sinceros, es necesario señalar también que el tema del DEL no se ha instalado como demanda social. Esto último posiblemente por la visión tradicional que la propia población tiene del papel de los Municipios.

C) Por último, otro punto a considerar, estrechamente vinculado con el anterior, es el que tiene que ver con la gestión de los gobiernos locales. La gestión se refiere a lo operativo, a los campos en qué y las formas cómo el los mismos actúan. Institucionalidad y gestión están íntimamente vinculados. Para evitar disfuncionalidades o incoherencias entre la letra en el papel y la realidad, esta estrecha relación entre el nivel institucional y el de gestión deberá ser tomada en cuenta por cualquier programa de reformas en pro de convertir al Municipio en un actor gravitante del DEL, o de mejora su rol en cuanto tal.

Entre las necesidades en ese sentido señalamos: disponer de los recursos humanos y financieros necesarios; contar con la confianza de la población en las capacidades del municipio como promotor del desarrollo; obtener resultados concretos, por lo menos en un mediano plazo, para incentivar ese nivel de confianza; evitar que estos proyectos representen una carga tributaria adicional para los contribuyentes.

Las Agencias de Desarrollo, que, como dijimos, tienen en Uruguay rango constitucional, constituyen iniciativas interesantes para la cooperación público-privada, las cuales podrían sumar, a los temas de descentralización, los de DEL. No es una cuestión de organigrama, sino de tener claros los objetivos. “En formas muy diversas de colaboración, cooperación y asociacionismo de recursos y esfuerzos entre los gobiernos locales y otros agentes económicos y los actores políticos y sociales, se puede impulsar el desarrollo de las localidades” (*Vargas Hernández, op.cit.*)

Coincidimos totalmente con *Alburquerque (2004, op.cit.)* cuando señala que es necesaria

“la definición de una nueva agenda de actuaciones concertadas entre el sector público, el sector empresarial y el conjunto de la sociedad civil territorial (trabajadores, entidades financieras, universidades regionales, centros de consultoría e investigación científica, organizaciones no gubernamentales de desarrollo entre otros), en la cual la planificación del desarrollo se visualice como una tarea colectiva de interés común para elevar el nivel de vida de la población”.

Si en Uruguay los gobiernos departamentales, para empezar, logran ponerle nombre y apellido, en cada caso concreto, a cada uno de estos actores, y convocarlos a un trabajo en común, habremos dado un paso fundamental para el DEL.

## **Bibliografía**

ALBURQUERQUE Francisco, El enfoque del Desarrollo Económico Local, Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad, OIT, Buenos Aires, Octubre de 2004.

ARES PONS Roberto, España en América, Curso de Historia nacional y americana, Tomo I, La Casa del Estudiante, Montevideo, 1974.

AROCENA José, El desarrollo local: un desafío contemporáneo, Editorial Taurus, Montevideo, 2002.

AROCENA José, La lección del Anglo, Programa de Desarrollo Local, CLAEH, Montevideo, 1995.

BELEN de LEVRATTO Teresa, Fray Bentos y su zona de influencia, *En*: ALJANATI Daniel et al., Río Negro, Editorial Nuestra Tierra, Montevideo, 1970, Colección Los Departamentos Nr. 9.

CASABÓ Matilde y RAFANIELLO Claudia, ¿Qué pasa en Fray Bentos con la llegada de las plantas de celulosa?, Memoria de Grado, Facultad de Ciencias Humanas, Licenciatura en Sociología, UCUDAL, Montevideo, 2006.

CASSI Ignacio, Nueva Geografía para maestras. La organización espacial del territorio uruguayo, Editorial Aula, Montevideo, 2004.

FAROPPA Carlos y ANNALA Kaisu, BOTNIA – Informe Ambiental Resumen – Expediente 2004/14001/1/01177, Montevideo, 2004.

FURIÓ Eliés, Evolución y cambio en la economía regional, Editorial Ariel, Barcelona (Fotocopia – original no consultado – material del dossier del Curso Desarrollo Económico Local I, Maestría en Desarrollo Local y Regional, CLAEH-UCUDAL, Montevideo, 2005)

GALICCHIO Enrique (Coord.), La construcción del Desarrollo Local en América Latina. Análisis de experiencias, CLAEH-ALOP-IF, Montevideo, 2002.

MARTINEZ-ALONSO CAMPS José Luis, The Spanish Local Government system, s.l.e., s.f.e. (Material del dossier del Curso de Estudios Avanzados sobre Gobiernos Locales, UI, Granada, 2006)

MENDEZ Ricardo, Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global, Ariel Editorial S.A., Barcelona, 1997.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay (OPP) – Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Análisis de la regionalización para el Desarrollo Local en el Uruguay, Ediciones AECI, Montevideo, 2005.

REVELLO Rosario, Cooperación público – privada (Fotocopia – original no consultado – material del dossier del Curso Modernización de la Gestión Local, Maestría en Desarrollo Local y Regional, CLAEH-UCUDAL, Montevideo, 2005)

ROCCA Aldo, Il ruolo degli enti locali nello sviluppo territoriale, *En: MESSINA Salvo, Lo sviluppo locale. Tra decentramento e globalizzazione*, Datanews Editrice, Roma, 2004:35-40.

SEVILLA GLOBAL, Sevilla, un lugar en el mundo de los negocios, Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla, 2002.

VAZQUEZ BARQUERO Antonio, Desarrollo Endógeno: interacción de las fuerzas que gobiernan los procesos de crecimiento económico, *En: VERGARA Patricia y BAER Heinrich von (eds.), En la frontera del desarrollo endógeno*, IDER – Universidad de la Frontera, Temuco, 2004: 223-254.

VEIGA Danilo, Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en el Uruguay, *En: ACUÑA Carlos y RIELLA Alberto, Territorio, sociedad y región. Perspectivas para el Desarrollo Regional y Local*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2003: 39-80.

VERGARA Patricia y BAER Heinrich von, El esquivo desarrollo en un entorno globalizado y complejo, *En: VERGARA Patricia y BAER Heinrich von (eds.), En la frontera del desarrollo endógeno*, IDER – Universidad de la Frontera, Temuco, 2004: 165-204.

WILLIMAN José Claudio y PANIZZA Carlos, La Banda Oriental en la lucha del los imperios 1503-1810, Historia Uruguaya, tomo 1, EBO, Montevideo, 1977.

## **Hemerografía**

AROCENA José, Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo, Cuadernos del CLAEH, Montevideo, 1992, 62:77-91.

BERVEJILLO Federico, Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización, Prisma, Montevideo, 1995, 4:9-52.

BOTNIA , Espacio BOTNIA, Montevideo, s.f.e.:13-17.

BOTNIA , Espacio BOTNIA, Montevideo, 2005:15.

GONZALEZ MEYER Raúl, Descentralización, desarrollo y economía, Prisma, Montevideo, 1995, 4:84-96.

GONZÁLEZ PÁRAMO José Manuel, La gestión de los servicios públicos y sus modelos: competencia y mercado al servicio de la gestión, Análisis Local, 1996, 27: 61-70.

MARTÍNEZ, Alejandro, La empresa pública mixta como modelo de gestión de servicios públicos en el ámbito local, Análisis Local, 2000, 29: 33-41.

MERINO ESTRADA Valentín, Los servicios públicos locales, Revista Iberoamericana de Administración Pública, 2001, 6: 217 - 228.

PÉREZ MORENO Alfonso y MONTOYA MARTÍN Encarnación, Formas organizativas del sector empresarial del Estado en la era de las privatizaciones., Revista Andaluza de Administración Pública, 2000, 39: 53-103.

STÖHR Walter, Estrategias de Desarrollo Local para hacer frente a la crisis local, Revista EURE, Vol XVII, Santiago de Chile, 1992, 55:5-11

VARGAS HERNANDEZ José, Revalorización del ámbito local para equilibrar la capacidad de gestión estratégica del nuevo gobierno local como agente de desarrollo, *En*: CASTILLO BLANCO Federico (Dir.), Doctrina. Ordenamiento Urbano Territorial, Cuadernos de Documentación e Información Municipal Granada, 2006, 49: 201-228.

## **Sitografía**

ALBURQUERQUE Francisco, Curso de Desarrollo Económico Local  
[http://learning.itcilo.org/entdev/LED/doc/37\\_Alburquerque%20-%20Curso%20DEL%204.doc](http://learning.itcilo.org/entdev/LED/doc/37_Alburquerque%20-%20Curso%20DEL%204.doc).  
Consultado: 18/8/2006

BOTNIA S.A.  
[www.metsabotnia.com/es](http://www.metsabotnia.com/es)  
Consultado: 14/8/2006

Dirección General Forestal  
<http://www.mgap.gub.uy/Forestal/DGF.htm>  
Consultado: 20/8/2006

EUFORES S.A.  
[www.eufores.com.uy](http://www.eufores.com.uy)  
Consultado: 16/8/2006

Intendencia Municipal de Montevideo  
<http://www.imm.gub.uy>  
Consultado: 11/8/2006

International Labour Organization / Organización Mundial del Trabajo  
<http://www-ilo.org/led>

Consultado: 9/8/2006

La Fraybentina

<http://www.lafraybentina.com/IMRNPresentationOficial.htm>

Consultado: 24/8/2006

LLORENS Juan Luis, Orientaciones para la cooperación descentralizada al Desarrollo Económico Local en América Latina: el caso vasco, Dossier Sviluppo Economico Locale in America Latina, Club Analisis Strategica Cooperazione Decentrata, Roma, 5 Ottobre 2001.

<http://www.cespi.it/STOCCHIERO/Ascod-AL/DossierCeSPIASCODAmLat.PDF>.

Consultado: 18/8/2006.

MIRZA Christian A., Pensar la ciudad, actuar por el Desarrollo. Ponencia en el II Encuentro de Comercio Internacional, Municipalidad de Quilmas, Provincia de Buenos Aires, Argentina, Julio de 2001.

<http://www.imm.gub.uy/pymes>

Consultado: 10/8/2006

STOCCHIERO Andrea, Concertazione, istituzioni e interventi strategici dei governi locali, Dossier Sviluppo Economico Locale in America Latina, Club Analisis Strategica Cooperazione Decentrata, Roma, 5 Ottobre 2001.

<http://www.cespi.it/STOCCHIERO/Ascod-AL/DossierCeSPIASCODAmLat.PDF>.

Consultado: 18/8/2006.

KAZZA Grez and WOLFRAM Gary, Basic Economic Development theory.

<http://www.mackinac.org/depts/ecodevo/article.asp?ID=6241>

Consultado: 21/8/2006.

## **Anexos**

Anexo 1.- Constitución de la República Oriental del Uruguay. Sección XVI. Del gobierno y de la Administración de los Departamentos.

### CAPITULO I

**Artículo 262.-** El Gobierno y la Administración de los Departamentos con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán sus sedes en la capital de cada departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.

Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la Ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275.

El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.

Habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del gobierno.

**Artículo 263.-** Las Juntas Departamentales se compondrán de treinta y un miembros.

**Artículo 264.-** Para ser miembro de la Junta Departamental se requerirá: dieciocho años cumplidos de edad; ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio, y ser nativo del departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.

**Artículo 265.-** Los miembros de las Juntas Departamentales durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones. Simultáneamente con los titulares se elegirá triple número de suplentes.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

**Artículo 266.-** Los Intendentes durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, por una sola vez, requiriéndose para ser candidatos que renuncien con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones.

**Artículo 267.-** Para ser Intendente se requerirán las mismas calidades que para ser Senador, necesitándose, además, ser nativo del departamento o estar radicado en él desde tres años antes de la fecha de toma de posesión por lo menos.

**Artículo 268.-** Simultáneamente con el titular del cargo de Intendente, se elegirán cuatro suplentes, que serán llamados por su orden a ejercer las funciones en caso de vacancia del cargo, impedimento temporal o licencia del titular. La no aceptación del cargo por parte de un suplente le hará perder su calidad de tal, excepto que la convocatoria fuese para suplir una vacancia temporal.

Si el cargo de Intendente quedase vacante definitivamente y agotada la lista de suplentes, la Junta Departamental elegirá nuevo titular por mayoría absoluta del total de sus componentes y por el término complementario del período de gobierno en transcurso.

Mientras tanto, o si la vacancia fuera temporal, el cargo será ejercido por el Presidente de la Junta Departamental siempre y cuando cumpliera con lo dispuesto por los artículos 266 y 267 y en su defecto por los Vicepresidentes que reuniesen dichas condiciones.

Si en la fecha en que deba asumir sus funciones no estuviese proclamado el Intendente electo o fuese anulada la elección departamental quedará prorrogado el período del Intendente cesante, hasta que se efectúe la transmisión del mando.

**Artículo 269.-** La ley sancionada con el voto de dos tercios del total de los componentes de cada Cámara podrá modificar el número de miembros de las Juntas Departamentales.

## CAPITULO II

**Artículo 270.-** Las Juntas Departamentales y los Intendentes serán elegidos directamente por el pueblo, con las garantías y conforme a las normas que para el sufragio establece la Sección III.

**Artículo 271.-** Los partidos políticos seleccionarán sus candidatos a Intendente mediante elecciones internas que reglamentará la Ley sancionada por el voto de los dos tercios de componentes de cada Cámara.

Para la elección de Intendente Municipal se acumularán por lema los votos en favor de cada partido político, quedando prohibida la acumulación por sublema.

Corresponderá el cargo de Intendente Municipal al candidato de la lista más votada del partido político más votado.

La Ley, sancionada por la mayoría estipulada en el primer inciso, podrá establecer que cada partido presentará una candidatura única para la Intendencia Municipal.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

**Artículo 272.-** Los cargos de miembros de las Juntas Departamentales se distribuirán entre los diversos lemas<sup>18</sup>, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno, sin perjuicio de lo establecido en los apartados siguientes.

Si el lema que haya obtenido el cargo de Intendente sólo hubiese obtenido la mayoría relativa de sufragios se adjudicará a ese lema la mayoría de los cargos de la Junta Departamental, los que serán distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas.

Los demás cargos serán distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral, entre los lemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior.

### CAPITULO III

**Artículo 273.-** La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del departamento. Además de las que la ley determine, serán atribuciones de las Juntas Departamentales:

1. Dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios, dentro de su competencia.
2. Sancionar los presupuestos elevados a su consideración por el Intendente, conforme a lo dispuesto en la Sección XIV.
3. Crear o fijar, a proposición del Intendente, impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de los servicios que presten, mediante el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes.
4. Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental. El requerimiento deberá formularse siempre que el pedido obtenga un tercio de votos del total de componentes de la Junta.
5. Destituir, a propuesta del Intendente y por mayoría absoluta de votos del total de componentes, los miembros de las Juntas Locales no electivas.
6. Sancionar, por tres quintos del total de sus componentes, dentro de los doce primeros meses de cada período de Gobierno, su Presupuesto de Sueldos y Gastos y remitirlo al Intendente para que lo incluya en el Presupuesto respectivo.

Dentro de los cinco primeros meses de cada año podrán establecer, por tres quintos de votos del total de sus componentes, las modificaciones que estimen indispensables en su Presupuesto de Sueldos y Gastos.

---

<sup>18</sup> En la legislación electoral uruguaya, equivale a "partido político".

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

7. Nombrar los empleados de sus dependencias, corregirlos, suspenderlos y destituirlos en los casos de ineptitud, omisión o delito, pasando en este último caso los antecedentes a la Justicia.
  
8. Otorgar concesiones para servicios públicos, locales o departamentales, a propuesta del Intendente, y por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes.
  
9. Crear, a propuesta del Intendente, nuevas Juntas Locales.
  
10. Considerar las solicitudes de venia o acuerdo que el Intendente formule.
  
11. Solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales.

CAPITULO IV

**Artículo 274.-** Corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental.

**Artículo 275.-** Además de las que la ley determine, sus atribuciones son:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes.
  
2. Promulgar y publicar los decretos sancionados por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportuno para su cumplimiento.
  
3. Preparar el presupuesto y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental, todo con sujeción a lo dispuesto en la Sección XIV.
  
4. Proponer a la Junta Departamental, para su aprobación, los impuestos, tasas y contribuciones; fijar los precios por utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales y homologar las tarifas de los servicios públicos a cargo de concesionarios o permisarios.
  
5. Nombrar los empleados de su dependencia, corregirlos y suspenderlos. Destituirlos en caso de ineptitud, omisión o delito, con autorización de la Junta Departamental, que deberá expedirse dentro de los cuarenta días. De no hacerlo, la destitución se

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

considerará ejecutoriada. En caso de delito, pasará, además, los antecedentes a la Justicia.

6. Presentar proyectos de decretos y resoluciones a la Junta Departamental y observar los que aquélla sancione dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se le haya comunicado la sanción.
  
7. Designar los bienes a expropiarse por causa de necesidad o utilidad públicas, con anuencia de la Junta Departamental.
  
8. Designar los miembros de la Juntas Locales, con anuencia de la Junta Departamental.
  
9. Velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento.

**Artículo 276.-** Corresponde al Intendente representar al departamento en sus relaciones con los Poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales, y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados.

#### CAPITULO V

**Artículo 277.-** El Intendente firmará los decretos, las resoluciones y las comunicaciones con el Secretario o el funcionario que designe, requisito sin el cual nadie estará obligado a obedecerlos. No obstante podrá disponer que determinadas resoluciones se establezcan por acta otorgada con los mismos requisitos precedentemente fijados.

El Secretario será nombrado por cada Intendente y cesará con él, salvo nueva designación, pudiendo ser removido o reemplazado transitoriamente en cualquier momento.

**Artículo 278.-** El Intendente podrá atribuir a comisiones especiales la realización de cometidos específicos, delegando las facultades necesarias para su cumplimiento.

**Artículo 279.-** El Intendente determinará la competencia de las direcciones generales de departamento y podrá modificar su denominación.

**Artículo 280.-** Los directores generales de departamento ejercerán los cometidos que el Intendente expresamente delegue en ellos.

#### CAPITULO VI

**Artículo 281.-** Los decretos que sancione la Junta Departamental requerirán, para entrar en vigencia, la previa promulgación por el Intendente Municipal.

Este podrá observar aquéllos que tenga por inconvenientes, pudiendo la Junta Departamental insistir por tres quintos de votos del total de sus componentes, y en ese caso entrarán inmediatamente en vigencia. Si el Intendente Municipal no los devolviese dentro de los diez días de recibidos, se considerarán promulgados y se cumplirán como tales.

No podrán ser observados los presupuestos que hayan llegado a la Asamblea General por el trámite establecido en el artículo 225.

**Artículo 282.-** El Intendente podrá asistir a las sesiones de la Junta Departamental y de sus comisiones internas y tomar parte en sus deliberaciones, pero no tendrá voto.

**Artículo 283.-** Los Intendentes o las Juntas Departamentales podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento, en la forma que establezca la ley.

**Artículo 284.-** Todo miembro de la Junta Departamental puede pedir al Intendente los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido será formulado por escrito y por intermedio del Presidente de la Junta Departamental, el que lo remitirá de inmediato al Intendente.

Si éste no facilitara los informes dentro del plazo de veinte días, el miembro de la Junta Departamental podrá solicitarlos por intermedio de la misma.

**Artículo 285.-** La Junta tiene facultad por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a su Sala al Intendente para pedirle y recibir los informes que estime convenientes ya sea con fines legislativos o de contralor.

El Intendente podrá hacerse acompañar con los funcionarios de sus dependencias que estime necesarios, o hacerse representar por el funcionario de mayor jerarquía de la repartición respectiva, salvo cuando el llamado a Sala se funde en el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo anterior.

**Artículo 286.-** La Junta Departamental podrá nombrar comisiones de investigación para suministrar datos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones, quedando obligados el Intendente y las oficinas de su dependencia, a facilitar los datos solicitados.

#### CAPITULO VII

**Artículo 287.-** El número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser unipersonales o pluripersonales, su forma de integración en este último caso, así como las calidades exigidas para ser titular de las mismas, serán establecidos por la Ley. Los Intendentes y los miembros de las Juntas Departamentales no podrán integrar las autoridades locales.

**Artículo 288.-** La ley determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones, pudiendo, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental, ampliar las facultades de gestión de aquéllas, en las poblaciones que, sin ser capital de departamento, cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo.

Podrá también, llenando los mismos requisitos, declarar electivas por el Cuerpo Electoral respectivo las Juntas Locales Autónomas.

#### CAPITULO VIII

**Artículo 289.-** Es incompatible, el cargo de Intendente con todo otro cargo o empleo público, excepción hecha de los docentes, o con cualquier situación personal que importe recibir sueldo o retribución por servicios de empresas que contraten con el Gobierno Departamental. El Intendente no podrá contratar con el Gobierno Departamental.

**Artículo 290.-** No podrán formar parte de las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales, los empleados de los Gobiernos Departamentales o quienes estén a sueldo o reciban retribución por servicios de empresas privadas que contraten con el Gobierno Departamental.

No podrán tampoco formar parte de aquellos órganos, los funcionarios comprendidos en el inciso 4° del artículo 77.

**Artículo 291.-** Los Intendentes, los miembros de las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales, tampoco podrán durante su mandato:

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

1. Intervenir como directores o administradores en empresas que contraten obras o suministros con el Gobierno Departamental, o con cualquier otro órgano público que tenga relación con el mismo.
  
2. Tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante el Gobierno Departamental.

**Artículo 292.-** La inobservancia de lo preceptuado en los artículos precedentes, importará la pérdida inmediata del cargo.

**Artículo 293.-** Son incompatibles los cargos de miembros de las Juntas Locales y Departamentales con el de Intendente, pero esta disposición no comprende a los miembros de la Junta Departamental que sean llamados a desempeñar interinamente el cargo de Intendente. En este caso quedarán suspendidos en sus funciones de miembros de la Junta Departamental, sustituyéndoseles, mientras dure la suspensión, por el suplente correspondiente.

**Artículo 294.-** Los cargos de Intendente y de miembros de Junta Departamental, son incompatibles con el ejercicio de otra función pública electiva, cualquiera sea su naturaleza.

#### CAPITULO IX

**Artículo 295.-** Los cargos de miembros de Juntas Departamentales y de Juntas Locales serán honorarios. Los Intendentes percibirán la remuneración que les fije la Junta Departamental con anterioridad a su elección. Su monto no podrá ser alterado durante el término de sus mandatos.

**Artículo 296.-** Los Intendentes y los miembros de la Junta Departamental podrán ser acusados ante la Cámara de Senadores por un tercio de votos del total de componentes de dicha Junta por los motivos previstos en el artículo 93.

La Cámara de Senadores podrá separarlos de sus destinos por dos tercios de votos del total de sus componentes.

#### CAPITULO X

**Artículo 297.-** Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos:

1. Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren.

Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieren, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrán superar el monto de los impuestos con destino departamental.

2. El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

3. Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo.
4. Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.
  
5. Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.
  
6. Los impuestos a los espectáculos públicos con excepción de los establecidos por ley con destinos especiales mientras no sean derogados, y a los vehículos de transporte.
  
7. impuestos a la propaganda y avisos de todas clases. Están exceptuados la propaganda y los avisos de la prensa radial, escrita y televisada, los de carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo, y todos aquellos que la ley determine por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.
  
8. Los beneficios de la explotación de los juegos de azar, que les hubiere autorizado o les autorice la ley, en la forma y condiciones que ésta determine.
  
9. Los impuestos a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas, con excepción de los establecidos por ley, mientras no sean derogados.
  
10. El producido de las multas:
  - a) que el Gobierno Departamental haya establecido mientras no sean derogadas, o estableciere según sus facultades;
  - b) que las leyes vigentes hayan establecido con destino a los Gobiernos Departamentales;
  - c) que se establecieran por nuevas leyes, con destino a los Gobiernos Departamentales.
  
11. Las rentas de los bienes de propiedad del Gobierno Departamental y el producto de las ventas de éstos.
  
12. Las donaciones, herencias y legados que se le hicieren y aceptaren.

13. La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de los recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal.

**Artículo 298.-** La ley, que requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta de cada Cámara, podrá:

1. Sin recurrir en superposiciones impositivas, extender la esfera de aplicación de los tributos departamentales, así como ampliar las fuentes sobre las cuales éstos podrán recaer.
  
2. Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230.

Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional.

3. Exonerar temporariamente de tributos nacionales, así como rebajar sus alícuotas, a las empresas que se instalaren en el interior del país.

**Artículo 299.-** Los decretos de los Gobiernos Departamentales creando o modificando impuestos, no serán obligatorios, sino después de diez días de publicados en el "Diario Oficial", y se insertarán en el Registro Nacional de Leyes y Decretos en una sección especial. Deberán publicarse, además, por lo menos, en dos periódicos del departamento.

**Artículo 300.-** El Poder Ejecutivo podrá apelar ante la Cámara de Representantes dentro de los quince días de publicados en el "Diario Oficial", fundándose en razones de interés general, los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos. Esta apelación tendrá efecto suspensivo. Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Cámara de Representantes, ésta no resolviera la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto.

La Cámara de Representantes dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se dé cuenta de la apelación, podrá solicitar por una sola vez, antecedentes complementarios, quedando, en este caso, interrumpido el término hasta que éstos sean recibidos.

El receso de la Cámara de Representantes interrumpe los plazos fijados precedentemente.

**Artículo 301.-** Los Gobiernos Departamentales no podrán emitir títulos de Deuda Pública Departamental, ni concertar préstamos ni empréstitos con organismos internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros, sino a propuesta del Intendente, aprobada por la Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas y con la anuencia del Poder Legislativo, otorgada por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, dentro de un término de sesenta días, pasado el cual se entenderá acordada dicha anuencia.

Para contratar otro tipo de préstamos, se requerirá la iniciativa del Intendente y la aprobación de la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas. Si el plazo de los préstamos, excediera el período de gobierno

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

del Intendente proponente, se requerirá para su aprobación, los dos tercios de votos del total de componentes de la Junta Departamental.

**Artículo 302.-** Todo superávit deberá ser íntegramente aplicado a amortizaciones extraordinarias de las obligaciones departamentales.

Si dichas obligaciones no existiesen, se aplicará a la ejecución de obras públicas o inversiones remuneradoras, debiendo ser adoptada la resolución por la Junta Departamental, a propuesta del Intendente y previo informe del Tribunal de Cuentas.

#### CAPITULO XI

**Artículo 303.-** Los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Intendente Municipal contrarios a la Constitución y a las leyes, no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán apelables para ante la Cámara de Representantes dentro de los quince días de su promulgación, por un tercio del total de miembros de la Junta Departamental o por mil ciudadanos inscriptos en el Departamento. En este último caso, y cuando el decreto apelado tenga por objeto el aumento de las rentas departamentales, la apelación no tendrá efecto suspensivo.

Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Cámara de Representantes, ésta no resolviera la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto. La Cámara de Representantes dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se dé cuenta de la apelación, podrá solicitar por una sola vez, antecedentes complementarios, quedando, en este caso, interrumpido el término hasta que éstos sean recibidos.

El receso de la Cámara de Representantes interrumpe los plazos fijados precedentemente.

#### CAPITULO XII

**Artículo 304.-** La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales. También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.

**Artículo 305.-** El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción.

**Artículo 306.-** La fuerza pública prestará su concurso a las Juntas e Intendentes Municipales y a las Juntas Locales, siempre que lo requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Anexo II.- Ley Orgánica Municipal. Ley Nro. 8515 de 1935

**SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA EL GOBIERNO  
Y ADMINISTRACION DE LOS MUNICIPIOS**

**El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos  
en Asamblea General,**

**DECRETAN:**

---

**SECCION I**

**DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LOS DEPARTAMENTOS**

Artículo 1º.- Cada Departamento será gobernado y administrado por un Intendente que ejercerá las funciones ejecutivas, y por una Junta Departamental que tendrá funciones de contralor y legislativas.

Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Departamento y tendrán su sede en la Capital del mismo.

Artículo 2º.- En toda población fuera de la planta urbana de la Capital del Departamento, podrá, además, haber una Junta Local.

**SECCION II**

**DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL**

**CAPITULO I**

Artículo 3º.- Las Juntas Departamentales se compondrán de once miembros en Montevideo y de nueve en los demás Departamentos, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno.

La elección se hará directamente por el pueblo con las garantías que para el sufragio se establecen en la Sección III de la Constitución.

Se atribuirá a la lista cuyo candidato a Intendente haya resultado triunfante, la totalidad de los cargos que correspondan a su lema.

Dentro de los demás lemas, la distribución se hará por el sistema de la representación proporcional integral.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

Los miembros de las Juntas durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones.

Conjuntamente con los titulares serán elegidos hasta triple número de suplentes.

Artículo 4º.- Las Juntas Departamentales se reunirán inmediatamente después de ser proclamadas, a fin de proceder a su instalación.

Una vez instaladas, nombrarán en carácter definitivo un Presidente y dos Vicepresidentes, los que durarán un año en el ejercicio de sus cargos, pudiendo ser reelectos.

Artículo 5º.- En los casos de muerte, incapacidad, renuncia aceptada, inhabilidad o cese de los titulares, los suplentes respectivos lo reemplazarán con carácter permanente. En los demás casos reemplazarán automáticamente a los titulares por ausencia o inasistencia de éstos, ocupando el cargo mientras dure dicha ausencia o inasistencia.

Artículo 6º.- Las Juntas Departamentales sesionaran ordinariamente en las fechas que ellas mismas designen. Tres de sus miembros o el Intendente podrán convocar extraordinariamente a la Junta en cualquier momento.

Artículo 7º.- Los miembros de las Juntas Departamentales, se denominarán Ediles y sus funciones serán honorarias.

Artículo 8º.- Para ser miembro de la Junta Departamental, se requerirán: 25 años cumplidos de edad; ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio, y ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.

Artículo 9º.- No podrán ser Ediles los empleados del Poder Ejecutivo, con excepción de los dependientes de los entes autónomos o servicios descentralizados; los dependientes de las autoridades departamentales; los que desempeñen funciones electivas -cualesquiera que sea su naturaleza- y quienes estén a sueldo o reciban retribución de empresas privadas que contraten con el Municipio.

Artículo 10.- Los Ediles no serán responsables por las opiniones que viertan en el desempeño de sus funciones, con propósito de interés general.

Artículo 11.- La Junta celebrará sesión con la mayoría de sus miembros, y la Secretaría pondrá a disposición de quien lo solicite un resumen de los asuntos tratados y resueltos, salvo los que hubieran sido declarados secretos por la mayoría de los presentes.

Artículo 12.- Todas las resoluciones de la Junta serán revocables por el voto de la mayoría absoluta de sus componentes, sin perjuicio de los derechos de terceros, que serán ventilados en la vía correspondiente.

Artículo 13.- El Presidente presidirá las sesiones, firmará con el Secretario las resoluciones de la Junta, a la que representará y tendrá las demás funciones que le acordare el reglamento interno.

Artículo 14.- El Intendente podrá asistir a las sesiones de la Junta y tendrá voz en ella, pero no voto.

Artículo 15.- Los libros de actas y demás documentos de la Junta son instrumentos públicos, si para su expedición se hubieren llenado las formalidades legales y reglamentarias. Ninguna ordenanza y, en general, ninguna resolución de las Juntas será válida si no consta en el acta de la sesión en que haya sido adoptada. Se exceptúan las medidas y resoluciones urgentes y demás que esté facultado para hacer cumplir el Presidente de la Junta, de acuerdo con los reglamentos y ordenanzas vigentes.

## CAPITULO II

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

Artículo 16.- Todo Edil puede pedir al Intendente los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido será por escrito y por intermedio del Presidente de la Junta, el que lo remitirá de inmediato al Intendente.

Si éste no facilitare los informes dentro del plazo de diez días, el Edil podrá solicitarlos por intermedio de la Junta.

Artículo 17.- La Junta tiene facultad, por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a su Sala al Intendente o al funcionario municipal que aquélla indique, para pedirle y recibir los informes que estime convenientes, ya sea para tomar sus resoluciones, ya sea con fines de inspección o de fiscalización.

Artículo 18.- La Junta podrá nombrar de su seno Comisiones de investigación para suministrar datos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones, quedando obligados el Intendente y las Oficinas de su dependencia a facilitar los datos solicitados.

### CAPITULO III

Artículo 19.- A cada Junta Departamental compete dentro de su Departamento y en cuanto no se oponga a la Constitución ni a las leyes de la República:

- 1º) Acordar autorización al Intendente, previo informe del Tribunal de Cuentas, para solicitar del Poder Legislativo la creación de nuevos impuestos municipales;
- 2º) Aprobar o reprobar anualmente el presupuesto del Municipio que presente el Intendente. Este remitirá cada año, a la Junta Departamental, para su estudio y sanción, un proyecto de presupuesto equilibrado. La Junta podrá modificarlo solamente para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa.

Previamente a la sanción del presupuesto y en la fecha que indique la ley de Contabilidad y Administración Financiera, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo formular observaciones, únicamente sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables.

Si el Tribunal de Cuentas notare que el presupuesto adolece de defectos de forma o que faltaren antecedentes ilustrativos que considere indispensables para expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y la ley de Contabilidad, podrá solicitarlos, y en ese caso, el plazo para informar se suspenderá hasta que se reciba el presupuesto corregido o los antecedentes que hubiere pedido, computándose, a los efectos del término, el tiempo transcurrido con anterioridad.

Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas o no mediaran éstas, sancionará definitivamente el presupuesto.

En ningún caso la Junta podrá introducir modificaciones, con posterioridad al informe del Tribunal.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

Si la Junta Departamental no aceptase las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General, para que ésta, en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias, dentro del plazo de cuarenta días, y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado.

Los presupuestos municipales declarados vigentes se comunicarán al Poder Ejecutivo para su inclusión, a título informativo, en el Presupuesto General de Gastos, y al Tribunal de Cuentas, con instrucción a éste de los antecedentes relativos, a sus observaciones cuando las hubiere.

Regirán respecto de los presupuestos municipales los principios generales fijados para el Presupuesto General de Gastos del Estado, por los artículos 194 (inciso 1º), 197, 198 y 199 de la Constitución de la República;

- 3º) Fijar con anuencia del Tribunal de Cuentas y del Poder Legislativo, en su caso, una Sección especial en el presupuesto municipal que comprenda los gastos ordinarios permanentes del Municipio, cuya revisión anual no sea indispensable. No se incluirán en el presupuesto disposiciones cuya vigencia exceda la del ejercicio económico o que no se refieran exclusivamente a su interpretación y ejecución;
- 4º) Aprobar o reprobar en todo o en parte, las cuentas que presente el Intendente, previo informe del Tribunal de Cuentas;
- 5º) Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para dictaminar sobre cuestiones relacionadas con las finanzas o administración departamentales, bastando un tercio del total de votos para tener por aprobada la solicitud de intervención;
- 6º) Acordar autorización al Intendente, previo informe del Tribunal de Cuentas, para solicitar del Poder Legislativo la contratación de empréstitos. No se entenderá por tales los préstamos bancarios en cuenta corriente, destinados exclusivamente al pago regular del presupuesto, los que deberán quedar cancelados dentro del ejercicio. El límite de esta cuenta lo fijará el Intendente con anuencia de la Junta y del Tribunal de Cuentas, pudiendo estos dos últimos modificar sus alcances en cada ejercicio;
- 7º) Acordar autorización al Intendente para destituir los empleados de su dependencia, incluso los de las Juntas Locales, en caso de ineptitud, omisión o delito. La Junta deberá expedirse dentro de los cuarenta días. De no hacerlo, la destitución se considerará ejecutoriada;
- 8º) Destituir los miembros de las Juntas Locales a propuesta del Intendente y por mayoría absoluta de votos, oyendo previamente las exposiciones que aquéllos quisieren formular;
- 9º) Nombrar y destituir por sí los empleados que necesite para su funcionamiento y fijar su dotación, previo informe del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo preceptuado en el numeral 2º de este artículo;

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- 10) Acusar ante el Senado por un tercio de votos, al Intendente o a los Ediles por los motivos previstos en el artículo 84 de la Constitución, siempre que para esto haya sido convocada expresamente con diez días de anticipación indicándose el objeto de la reunión. El Senado podrá separarlo de su destino por dos tercios de votos del total de sus componentes;
  
  - 11) Crear Juntas Locales a propuesta del Intendente;
  
  - 12) Dictar, a propuesta del Intendente o por propia iniciativa, ordenanzas y demás resoluciones en materia de su competencia;
  
  - 13) Resolver en definitiva las apelaciones interpuestas contra los decretos y demás resoluciones del Intendente;
  
  - 14) Aprobar todos los actos del Intendente que por la ley de 23 de diciembre de 1919 requerían aprobación de la Asamblea Representativa;
  
  - 15) Considerar las solicitudes de venia o acuerdo que el Intendente formule con arreglo a la presente ley;
  
  - 16) Solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de esta ley;
  
  - 17) Otorgar concesiones para servicios públicos, locales o departamentales, a propuesta del Intendente y por mayoría absoluta de votos de sus componentes, y salvo lo dispuesto en leyes especiales.
- Las concesiones no podrán darse a perpetuidad en ningún caso;
- 18) Otorgar concesiones de tranvías u otros servicios de transportes con sujeción a las leyes y previa propuesta del Intendente;
  
  - 19) Autorizar en la misma forma del inciso anterior, concesiones de alumbrado, excepto el eléctrico de generación central;
  
  - 20) Autorizar, a propuesta del Intendente, el establecimiento de teléfonos y alumbrado eléctrico, previa intervención en lo que se refiere a la parte técnica, de las Usinas Eléctricas del Estado, en las poblaciones en que esta institución no lo hubiere establecido;

El plazo de la concesión será el que fijen las Usinas Eléctricas del Estado, siempre que este organismo se obligue a establecer dichos servicios dentro del plazo fijado;

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- 21) Gestionar de las Usinas Eléctricas del Estado la aplicación de las utilidades líquidas que resulten en cada departamento, con excepción del de Montevideo para rebajar las tarifas o ampliar las instalaciones. A ese efecto, se llevará a cada departamento una cuenta de ganancias y pérdidas, de acuerdo con la contabilidad industrial. Las Usinas Eléctricas del Estado, anualmente, comunicarán a cada Municipio el estado de su cuenta en la forma más amplia posible;
- 22) Homologar el establecimiento y la vigencia de las tarifas de servicios públicos municipales a cargo de empresas concesionarias, según lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución, y vigilar el funcionamiento de dichos servicios;
- 23) Denunciar a los Poderes Públicos toda organización comercial o industrial trustificada, a los fines previstos en el artículo 49 de la Constitución;
- 24) Tomar en consideración y resolver dentro de los sesenta días de presentada, la iniciativa que sobre asuntos de interés local tome el quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad. Si la iniciativa escapara a la jurisdicción legal de la Junta, ésta le dará trámite ante las autoridades respectivas;
- 25) Aprobar por mayoría absoluta de votos de sus componentes la designación de las propiedades a expropiarse que hiciese el Intendente, siendo entendido que, a los efectos de la expropiación de los bienes para usos departamentales, la Junta tendrá todas las facultades que, con respecto a dichos bienes, la ley de 28 de marzo de 1912 acordaba al Poder Ejecutivo;
- 26) Requerir el apoyo de la policía siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones;
- 27) Suministrar a los Poderes Públicos todos los informes que le soliciten;
- 28) Fijar la remuneración del Intendente de acuerdo con el artículo 252 de la Constitución;
- 29) Velar por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del Departamento:
  - A) Ejercitando la acción judicial pertinente a fin de hacer efectivos los artículos 16 y 17 de la Constitución;
  - B) Reclamando ante los Poderes Públicos la observancia de las leyes tutelares de aquéllos derechos.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

C) Prestando especialmente su apoyo a los ciudadanos que fueran obligados a prestar servicio en el ejército, fuera de los casos previstos por las leyes.

D) Designando los ciudadanos que han de componer el Jurado, con sujeción a las leyes de la materia.

E) Calificando los ciudadanos para el servicio de la Guardia Nacional, según lo disponga la ley especial o el Código Militar;

30) Sancionar sus ordenanzas con multas hasta quinientos pesos.

Las mayores de cien y menores de doscientos cincuenta pesos sólo podrá aplicarlas el Intendente con anuencia de la Junta, por mayoría absoluta de votos, y las mayores de doscientos cincuenta, con la misma anuencia, acordada por dos tercios de votos.

Las multas impagas podrán ser perseguidas judicialmente o redimidas con presión proporcionada, regulándose un día por cada cuatro pesos.

La prisión por concepto de multas impagas no podrá exceder en ningún caso, de tres días, sin perjuicio de la acción por el saldo;

31) Determinar la nomenclatura de las calles, caminos, plazas y paseos.

Para cambiar su nombre y la numeración de las puertas, y cuando se pretendiere dar nombres de personas, no podrá hacerse sin oír previamente al Intendente, y se requerirán dos tercios de votos;

32) Crear y sostener, según las necesidades y recursos, laboratorios municipales, químicos y bacteriológicos, y otras oficinas técnicas, a propuesta del Intendente;

33) Vigilar la seguridad del tránsito en los pasos a nivel establecidos o que deban establecerse en el cruce con caminos municipales, sin perjuicio de la intervención que corresponda a las oficinas técnicas nacionales;

34) Reglamentar los espectáculos públicos, velando especialmente por todo lo que haga referencia con la cultura, moral, decoro y orden en el desarrollo de los mismos, así como en lo referente a la higiene, seguridad y comodidad de sus locales, sin perjuicio de lo dispuesto en los Códigos Penal y del Niño.

Artículo 20.- En todos los casos en que de acuerdo con esta ley sea necesaria la aprobación o autorización de la Junta para determinados actos o resoluciones, ésta deberá concederla o denegarla dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de la respectiva solicitud.

#### **CAPITULO IV**

Artículo 21.- Si el Intendente, a quien se hubiese remitido una ordenanza u otra resolución de carácter legislativo, no tuviese reparo que oponerle, lo avisará inmediatamente, quedando así de hecho, sancionada y expedita para ser promulgada sin demora.

Artículo 22.- Si el Intendente no devolviese el proyecto cumplidos los cinco días hábiles que establece el número 7 del artículo 34, tendrá fuerza ejecutiva y se publicará como tal, reclamándose ésto en caso omiso, por la Junta.

Artículo 23.- Reconsiderado por la Junta un proyecto que hubiese sido devuelto por el Intendente con objeciones u observaciones, si aquélla lo confirmase por dos terceras partes de votos, se tendrá por su última sanción y, comunicado al Intendente, éste lo hará cumplir en seguida.

Artículo 24.- Si la Junta desaprobara el proyecto devuelto por el Intendente, quedará suprimido por entonces y no podrá ser presentado de nuevo hasta el año siguiente.

Artículo 25.- En todo caso de reconsideración de un proyecto devuelto por el Intendente, las votaciones serán nominales por sí o por no, y los nombres y fundamentos de los sufragantes como las objeciones u observaciones del Intendente, se podrán publicar por la prensa.

Artículo 26.- No podrán ser observadas:

- A) Las venias, acuerdos, autorizaciones o resoluciones de la Junta en que ésta actúe por vía jurisdiccional o de contralor;
- B) Las resoluciones de carácter interno de la Junta;
- C) El presupuesto municipal que haya llegado a la Asamblea General por el trámite establecido en el artículo 254 de la Constitución.

#### **SECCION III**

#### **DEL INTENDENTE**

#### **CAPITULO I**

Artículo 27.- El Intendente tendrá a su cargo la función ejecutiva del Gobierno Departamental. Los Intendentes durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelectos, pero por una sola vez, y en ese caso deberán renunciar con tres meses, por lo menos, de anticipación a la fecha de la elección.

Artículo 28.- Los Intendentes serán elegidos directamente por el pueblo a mayoría simple de votantes, mediante el sistema del doble voto simultáneo y con las garantías que para el sufragio se establecen en la Sección III de la Constitución, teniéndose por triunfante al candidato de la lista más votada del lema más votado.

Artículo 29.- Para ser Intendente se requerirán las mismas calidades que para ser Senador, necesitándose, además, ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

Artículo 30.- Es incompatible el cargo de Intendente con todo otro cargo o empleo público o privado, excepción hecha de los docentes. Podrá ejercer oficio, profesión, comercio o industria, siempre que en sus actividades no contrate con el Municipio.

Artículo 31.- Los Intendentes no gozarán de licencia con remuneración por más de un mes al año, que le será acordada por la Junta Departamental; tampoco podrán obtener licencia sin remuneración por más de seis meses.

Artículo 32.- El Intendente tendrá un primer y segundo suplentes, electos conjuntamente con el titular, que deberán poseer las mismas calidades y que en caso de vacancia temporal o definitiva, lo sustituirán con sus mismas atribuciones.

Cuando se conceda licencia al Intendente o se produzca por cualquier motivo la vacancia definitiva o temporal del cargo, se convocará al suplente respectivo, quien percibirá en todos los casos igual remuneración que el titular.

Artículo 33.- El cargo de Intendente suplente es compatible con el de miembro de la Junta Departamental. El Edil que pase a ocupar la Intendencia quedará entretanto suspenso en sus funciones.

Artículo 34.- Las resoluciones del Intendente, debidamente refrendadas por el funcionario que corresponda, se asentarán en libros registros, y sus constancias o testimonios expedidos en forma, constituirán instrumentos públicos. Dichas resoluciones no serán válidas si no constan en el libro respectivo. Se exceptúan las medidas y resoluciones urgentes, que deberá hacerse constar por acta especial.

## CAPITULO II

Artículo 35.- Compete al Intendente:

- 1º) Promulgar y publicar las ordenanzas y resoluciones sancionadas por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportunos para su cumplimiento.
- 2º) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y las ordenanzas y resoluciones de la Junta Departamental;
- 3º) Ejercer la superintendencia de las oficinas de su dependencia, nombrar sus empleados, incluso los de las Juntas Locales, establecer su disciplina y suspenderlos en el ejercicio de sus funciones, sin goce de sueldo o con medio sueldo, por períodos que en su conjunto no pasen de dos meses por año para cada empleado. Los empleados de la Juntas Locales autónomas serán nombrados por el Intendente, a propuesta de dichas Juntas;
- 4º) Destituir a sus empleados y a los de las Juntas Locales, en caso de ineptitud, omisión o delito, rigiendo siempre la garantía establecida en el inciso 4º del artículo 57 de la Constitución de la República, con autorización de la Junta Departamental, que deberá expedirse dentro de los cuarenta días. De no hacerlo, la destitución se considerará ejecutoriada;
- 5º) Preparar anualmente el presupuesto del Municipio y someterlo a la aprobación de la Junta en la fecha que indique la ley de Contabilidad y de acuerdo con los artículos 254 y 255 de la Constitución;

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- 6º) Ordenar los pagos, previa intervención de la Contaduría;
- 7º) Presentar proyectos de ordenanzas y resoluciones a la Junta Departamental y hacer observaciones a los que ella sancione, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se le haya hecho saber la aprobación;
- 8º) Designar los miembros de las Juntas Locales y sus suplentes, con aprobación de la Junta Departamental dada por tres quintos de votos. Las designaciones se harán respetando en lo posible la proporcionalidad de la Junta Departamental en la representación de los diversos partidos;
- 9º) Representar al Departamento en sus relaciones con los Poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales, y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados;
- 10) Celebrar contratos sobre la administración de las propiedades inmuebles, arrendamientos y utilización de bienes departamentales o confiados a los Municipios, requiriéndose la aprobación de la Junta Departamental por la mayoría absoluta de sus miembros si el contrato tuviese una duración mayor que su mandato, o cuando el monto del contrato exceda de dos mil pesos;
- 11) Transigir previo dictamen del Ministerio Fiscal, en los asuntos inferiores a dos mil pesos, requiriéndose además la autorización de la Junta Departamental, en los de mayor cantidad;
- 12) Requerir el apoyo de la policía siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones.
- 13) Suministrar a los Poderes Públicos todos los informes que le soliciten;
- 14) Velar por la enseñanza primaria:
  - A) Nombrando al Presidente y demás miembros de la Comisión Departamental de Instrucción Primaria, con arreglo a las leyes vigentes;
  - B) Inspeccionando cuando lo juzgue oportuno, las escuelas privadas y públicas del Departamento;
  - C) Representando ante el Consejo Nacional de enseñanza Primaria y Normal y ante los Poderes Públicos las necesidades de las escuelas y cuanto pueda contribuir a propagarlas y mejorarlas;

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- D) Cuidando por la conservación de los edificios escolares a fin de que las escuelas puedan funcionar en condiciones de seguridad e higiene;
- E) Reclamando ante el consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, el fiel cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y programas sobre educación e instrucción primaria, en caso de violación u omisión, con recursos para ante el Poder Ejecutivo, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, y sin perjuicio de lo dispuesto en el subinciso anterior;

Las atribuciones de los subincisos B), C), D) y E), podrá también ejercerlas con relación a los Liceos Departamentales y a las Escuelas Industriales, formulando las observaciones y deduciendo los recursos ante las autoridades competentes, según las leyes respectivas;

- 15) Velar, del mismo modo que la Junta, y por los mismos medios, por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del Departamento;
- 16) Dictar resoluciones tendientes a evitar inundaciones, incendios y derrumbes y aliviar sus consecuencias previo acuerdo de la Junta Departamental. En cuanto al incendio dictará sus resoluciones, reglamentos u ordenanzas, previa consulta al Ministerio del Interior, estableciendo la obligatoriedad de medios preventivos de defensa en todo lo que atañe:
- A) A los edificios destinados a alojar numerosas personas;
- B) A las salas de espectáculos públicos;
- C) A los establecimientos industriales;
- D) A los depósitos de inflamables;
- E) A las barracas, aserraderos, molinos, grandes casas de ventas y todo establecimiento que sea juzgado peligroso, dando seguridades para los que concurren, trabajen o vivan en los precitados locales.
- 17) Determinar, previo acuerdo de la Junta Departamental, las zonas inaptas por su carácter de inundables, para la construcción de viviendas;
- 18) Fiscalizar la fiel observancia del sistema legal de pesas y medidas, denunciando las irregularidades que constate;

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- 19) Conservar, cuidar y reglamentar las servidumbres constituidas en beneficios de los pueblos y de los bienes de que esté en posesión la comunidad, para que queden expeditas al servicio público;
- 20) Administrar:
- A) Las propiedades del Departamento y las que fuesen cedidas para su servicio, proveyendo a su conservación y mejoras, así como a las de todos los establecimientos y obras departamentales;
  - B) Los servicios de saneamiento, de acuerdo y en la medida que fijen las leyes especiales que organicen la transferencia de estos servicios a los Municipios;
- 21) Velar, sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno Central por la conservación de las playas marítimas y fluviales, así como de los pasos y calzadas de ríos y arroyos:
- A) Prohibiendo la extracción de tierra, piedras y arena dentro del límite que juzgue necesario para la defensa de los terrenos ribereños;
  - B) Haciendo o disponiendo que se hagan plantaciones destinadas a defender los terrenos de la invasión de las arenas, y a sanear las playas y defender las costas;
  - C) Evitando la destrucción de las zonas boscosas situadas en terrenos ribereños o adyacentes de propiedad municipal, que por su conformación hermoseen las costas y resulten defensivas para la conservación de las playas;
- 22) Aceptar herencias, legados y donaciones. Si las herencias, legados o donaciones fueran condicionales, modales u onerosas, el Intendente las aceptará o repudiará según lo estime conveniente, previo dictamen del Ministerio Fiscal y con acuerdo de la Junta Departamental. La responsabilidad del Municipio quedará siempre limitada a la importancia de la herencia;
- 23) Organizar y publicar la estadística departamental; formar los empadronamientos de contribuyentes y los catastros, según convengan a las necesidades de la administración local y al mejor asiento, distribución y percepción de los impuestos departamentales y organizar los registros de vecindad;
- 24) Ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, sin perjuicio de la competencia que corresponda a las autoridades nacionales y de acuerdo con las leyes que rigen la materia, siendo de su cargo:
- A) La adopción de medidas y disposiciones tendientes a coadyuvar con las autoridades nacionales, para combatir las epidemias, disminuir sus estragos y evitar y remover

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

sus causas;

- B) La desinfección del suelo, del aire, de las aguas y de las ropas en uso;
- C) La vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas;
- D) La limpieza de las calles y de todos los sitios de uso público;
- E) La extracción de basuras domiciliarias y su traslación a puntos convenientes para su destrucción, transformación o incineración;
- F) La reglamentación e inspección periódica y permanente de las casas de inquilinato, pudiendo determinar la capacidad de las habitaciones y patios, número de sus habitantes y servicio interior de limpieza; de los establecimientos calificados de incómodos, peligrosos o insalubres, pudiendo ordenar su remoción, siempre que no sean cumplidas las condiciones que se establezcan para su funcionamiento, o que éste fuera incompatible con la seguridad o salubridad públicas; de los establecimientos de uso público aunque pertenezcan a particulares, como ser: mercados, mataderos, lecherías, carnicerías, panaderías, fondas, hoteles, fábricas de conservas, casas de baños, salas de espectáculos públicos y demás establecimientos análogos;
- G) La inspección y el análisis de toda clase de sustancias alimenticias y bebidas, con la facultad de prohibir el expendio y consumo y de decomisar las que se reputen o resulten nocivas a la salud, sin obligación de indemnizar, y sin perjuicio de la facultad de imponer multas dentro de los términos señalados por esta ley;
- H) La inspección veterinaria y adopción de las medidas que juzgue necesarias para garantía de la salud pública;
- I) La propagación y difusión de las vacunas, y coadyuvar en la ejecución de toda medida preventiva y profiláctica que impongan las leyes o que dicten el Poder Ejecutivo o las autoridades competentes;
- J) La iniciativa o propaganda para el establecimiento de baños y lavaderos públicos, reglamentándolos de acuerdo con las ordenanzas pertinentes.

Las ordenanzas que se dicten sobre la materia a que hacen referencia los apartados F) y G), deberán tener en cuenta las determinaciones de orden técnico que las leyes pongan a cargo del Ministerio de Salud Pública;

25) Organizar y cuidar la vialidad pública siendo de su cargo:

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- A) Dictar reglas, de acuerdo con las ordenanzas respectivas, para el trazado, nivelación y delineación de las calles y caminos vecinales y departamentales, y velar por las servidumbres de alineación, según los planos y trazados vigentes o que se adopten en lo sucesivo; pero no podrá ser reducida la anchura de los caminos departamentales existentes;
  - B) Resolver los conflictos entre la propiedad privada y las exigencias del servicio público en todo lo relativo a las vías de comunicación, de acuerdo con las leyes y ordenanzas vigentes;
  - C) Decidir todas las cuestiones relativas a caminos departamentales y vecinales, oyendo previamente a las oficinas técnicas, y a las Juntas Locales en su caso, y con aprobación de la Junta Departamental;
  - D) Proveer lo relativo al alumbrado, pavimentación o arreglo de todas las vías indicadas, y de las plazas y paseos, según las necesidades y recursos locales;
  - E) Reglamentar el tránsito y los servicios de transporte, de pasajeros y carga, de conformidad con las ordenanzas y consentir el estacionamiento de vehículos en los sitios de uso público, pudiendo fijar en todos los casos las tarifas del servicio y las normas a que deben sujetarse;
  - F) Entender en todo lo relativo a puentes, balsas, canales o calzadas, con sujeción a las leyes y ordenanzas;
  - G) Aplicar especial atención al ejercicio de las facultades que en materia de caminos y sendas de paso atribuye a las autoridades municipales el Código Rural;
- 26) Dictar reglas para la edificación en los centros urbanos, siendo de su cargo:
- A) Ejercer las facultades que sobre construcción de cercos y veredas acuerdan las leyes vigentes a las autoridades municipales;
  - B) Intervenir especialmente en la construcción de las salas de espectáculos públicos, así como en las de las casas de inquilinato, de apartamentos, y de todo edificio destinado a contener aglomeración de personas;
- 27) Establecer, reglamentar, suprimir y trasladar cementerios o crematorios, en los dos últimos casos previo dictamen del Ministerio de Salud Pública y Ministerio Fiscal, siendo de su cargo:
- A) Adjudicar derechos de uso de locales y sepulturas de acuerdo con los reglamentos;

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- B) La colocación y cuidado de los monumentos;
- C) La adopción de medidas generales o especiales para asegurar el orden y respeto;
- 28) Ordenar la inscripción de defunciones en los casos de no ser posible la obtención de certificado médico, dando cuenta de ello, a la justicia ordinaria;
- 29) Entender en todo lo concerniente a abasto, tabladas, plazas de frutos y mercados, siendo de su cargo:
- A) Reglamentar el consumo y abasto para las poblaciones y para los buques surtos en los puertos;
- B) Establecer, suprimir o trasladar tabladas, corrales de abasto, mataderos y plazas de frutos y cuidar de su régimen administrativo, de conformidad con el Código Rural y con las ordenanzas y disposiciones complementarias que el mismo Intendente o la Junta dictaren en su caso;
- C) Establecer, suprimir o trasladar mercados; señalar a los existentes o a los que en adelante se establezcan, el radio dentro del cual no será permitida la venta de artículos similares; fijar las tarifas de arriendo de los puestos dentro de los mercados y la de los derechos que deben pagar los puestos situados fuera de ellos.
- Esta disposición no es aplicable a los mercados de propiedad particular, con respecto de los cuales la intervención del Intendente se limitará a la inspección y reglamentación higiénica y a las que consientan las respectivas concesiones;
- 30) Prohibir la exhibición de objetos, figuras o libros obscenos, y solicitar el concurso de la policía para la clausura de las casas de juegos prohibidos por las leyes;
- 31) Autorizar rifas de acuerdo con las leyes y ordenanzas;
- 32) Cooperar a la celebración de las fiestas y solemnidades que la ley consagre;
- 33) Hacer efectivas las multas de que habla el número 32 del artículo 18;
- 34) Llenar, respecto de las obras legalmente autorizadas, las formalidades de las expropiaciones que dichas obras requieran, con sujeción a las leyes que rijan dicha materia;

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- 35) Designar los inmuebles a expropiarse para obras departamentales, debiendo someterse esa designación a la aprobación de la Junta Departamental;
- 36) Coadyuvar con el Ministerio de Salud Pública en la inspección y fiscalización de la asistencia pública, con excepción del Intendente de Montevideo;
- 37) Ejecutar obras, llenando el requisito previo de la licitación pública cuando su importe exceda de quinientos pesos en Montevideo, y de doscientos en los demás Departamentos, y que no hayan de efectuarse con el personal o elementos a su cargo, pudiendo con autorización de la Junta, acordada por mayoría absoluta de sus miembros, prescindir de esa formalidad:
- A) En casos de urgencia y cuando por circunstancias imprevistas no pueda esperarse el tiempo que requiera la licitación;
  - B) Cuando, sacadas hasta por segunda vez a licitación, no se hubieran recibido ofertas o éstas no fueran admisibles;
  - C) Cuando, tratándose de obras de ciencia o arte, su ejecución no pudiera confiarse sino a artistas o personas de competencia especial;
  - D) Cuando se trata de objetos cuya fabricación pertenece exclusivamente a personas favorecidas con privilegio de invención;
- 38) Ejecutar las obras de vialidad del Departamento, con sujeción a las siguientes reglas:
- A) Elevará, dentro de los dos primeros meses de cada año, el plan de obras a realizar, a la aprobación de la Junta Departamental, debiendo solicitar, en el transcurso del año, la misma aprobación previa para toda obra a ejecutarse no comprendida en el plan primitivo;
  - B) Para la preparación de los proyectos, estudios y presupuestos de estas obras, se asesorará de la Inspección Técnica Municipal;
  - C) Aprobados los proyectos por la Junta Departamental, o si ésta no se expidiese durante los primeros treinta días, las obras serán sacadas a licitación por el Intendente;
  - D) Podrá prescindir de las formalidades establecidas en los subincisos que anteceden en los casos de reparaciones de carácter urgente, y sin perjuicio de dar cuenta inmediatamente a la Junta Departamental;

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- E) Podrá prescindir también, con autorización de la Junta, de la licitación, cuando las obras de vialidad se encuentren en alguno de los casos previstos por el número 37;
- F) La inspección, y en su caso la dirección de las obras, se efectuará por medio de las Inspecciones Técnicas Municipales;
- G) Los Intendentes elevarán al Ministerio de Obras Públicas, en el mes de Diciembre de cada año, una memoria descriptiva de los trabajos ejecutados, debiendo expresarse en ella:
- 1) Dimensiones de cada obra y materiales empleados;
  - 2) Precios pagados por la medida de trabajo ejecutado;
  - 3) Precio total de la obra;
  - 4) Si los trabajos se han sacado a licitación pública o de qué otra manera se han realizado;
  - 5) Producido de las rentas aplicadas a vialidad.

Dicha memoria comprenderá los trabajos ejecutados o mandados ejecutar por las Juntas Locales.

- 39) Gestionar ante cualquier autoridad los asuntos de su competencia, personalmente o por intermedio del funcionario que designe.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior excepto el Municipio de Montevideo, los Departamentos, cuando se trate de sus bienes y derechos, serán citados o emplazados en la persona del Intendente, y si se tratare de iniciar o contestar acciones judiciales, serán representados por el Ministerio Fiscal o por el abogado que designe el Intendente, previa autorización de la Junta acordada por dos tercios de votos. Podrá igualmente dirigirse a cualquier autoridad o poder del Estado solicitando el cumplimiento de sus resoluciones;

- 40) Pasar anualmente al Poder Ejecutivo una memoria que comprenda los trabajos y proyectos de cada una de sus reparticiones con la recopilación de las disposiciones más importantes que hubiesen dictado. Dichas memorias serán remitidas por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General;

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

41) Ejercer la superintendencia y fiscalización sobre las Juntas Locales, de acuerdo con lo dispuesto en la Sección VII;

42) Ejercer todas las demás facultades que las leyes vigentes acordaban al Departamento Ejecutivo de los Municipios.

Artículo 36.- Compete igualmente al Intendente, sin perjuicio de las medidas o iniciativas que tomare la Junta Departamental:

1º) Adquirir terrenos y edificios para oficinas y establecimientos departamentales o mandar construir otros nuevos con acuerdo, en ambos casos, de la Junta Departamental por dos tercios de votos;

2º) Dirigir a los Poderes Públicos las peticiones que tuviese por convenientes, relativas al bien general del país y al particular del Departamento;

3º) Acordar, con las otras autoridades, las medidas que estime conveniente, en los servicios que lo sean comunes o que convenga conservar o establecer en esta forma, determinando a la vez las cuotas que para dichos servicios correspondan a cada una;

4º) Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería:

A) Nombrando una o varias Comisiones de agricultores y ganaderos, y estimulando toda iniciativa útil que se proponga en favor de dichos gremios;

B) Propendiendo a la fundación de escuelas agronómicas, granjas, cabañas, haras y realización de ferias y exposiciones;

C) Fomentando el desarrollo del arbolado, atendiendo preferentemente a la guarda, conservación y aumento de los montes municipales, y estimulando en el mismo sentido la acción de los particulares.

Tendrá idéntica facultad respecto de los montes fiscales, con acuerdo del Poder Ejecutivo;

D) Coadyuvando a toda acción para combatir las plagas y pestes perjudiciales a la agricultura y ganadería;

E) Inspeccionando y vigilando las colonias establecidas en terrenos particulares, en lo relativo a las funciones municipales;

F) Adoptando todas las medidas que considere favorables al mayor incremento de la agricultura, la ganadería y las industrias rurales.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

5º) Propender igualmente a la prosperidad del Departamento:

A) Estimulando la fundación y desarrollo de las industrias, del comercio y de las instituciones de fomento, previsión, crédito y ahorro;

B) Cooperando a las iniciativas privadas en la forma que considere más eficaz.

6º) Sugerir a la Junta las modificaciones o ampliaciones que considere convenientes a esta ley.

Artículo 37.- Queda prohibido a los Intendentes, sin perjuicio de las otras limitaciones que establece la ley:

1º) Rematar, enajenar o encargar a particulares la percepción de las rentas municipales;

2º) Enajenar e hipotecar bienes raíces, salvo lo que disponen las leyes especiales sobre solares, quintas, chacras y sobre expropiación de inmuebles. Sin embargo, podrán enajenar o gravar cualquier bien departamental, aún los incluidos en el artículo 23 de la ley de octubre 21 de 1912, previa autorización de los dos tercios de votos de los miembros de la Junta Departamental;

3º) Levantar monumentos o estatuas o autorizar su erección en sitios de uso público, salvo que así lo resolviesen los dos tercios de la Junta Departamental.

**SECCION IV**

**DISPOSICIONES COMUNES A LOS INTENDENTES Y A LA JUNTA DEPARTAMENTAL**

**CAPITULO UNICO**

Artículo 38.- Los Ediles e Intendentes no podrán durante su mandato:

1) Intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con los Municipios, o con cualquier otro órgano público que tenga relación con ellos;

2) Tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante los Municipios, salvo lo preceptuado en el artículo siguiente;

3) Ser cesionarios o fiadores ante el Municipio en asuntos municipales.

La inobservancia de lo dispuesto en este artículo y en el 9º de la presente ley, importará la pérdida inmediata del cargo, que será decretada por el Senado, previa acusación de un tercio de votos de las Juntas Departamentales.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

El Senado podrá separarlos de sus destinos por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Artículo 39.- Cuando alguno de los Ediles tenga que tramitar asunto propio o defender sus derechos lesionados, deberá cumplirse lo dispuesto en el artículo siguiente, e integrarse la Junta con el suplente respectivo para considerar esos asuntos.

Cuando se tratare de asuntos propios del Intendente, éstos serán resueltos por el Presidente de la Junta con apelación ante ésta. De igual manera se procederá en aquellos asuntos, contenciosos, en que estuvieren interesados los parientes de dicho funcionario hasta el 4º grado de consanguinidad o 2º de afinidad.

Artículo 40.- Ningún Edil ni el Intendente podrán estar presentes en la discusión y votación de asuntos en que ellos o sus parientes hasta el 4º grado de consanguinidad o 2º de afinidad, estuvieran interesados.

Artículo 41.- Los empleados municipales no podrán contratar con el Municipio, ni ser cesionarios o fiadores ante él, sin autorización acordada por dos tercios de votos de la Junta Departamental, bajo pena de inmediata separación del cargo.

Artículo 42.- Es absolutamente nulo todo acto o contrato en que se contravenga lo dispuesto en los artículos anteriores y en el 9º de la presente ley, y el que los infringiera responderá de los perjuicios resultantes.

**SECCION V  
DEL CONTADOR MUNICIPAL**

Artículo 43.- Los Contadores Municipales serán designados por el Intendente, previa venia de la Junta Departamental, otorgada por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Artículo 44.- Compete al Contador:

- A) Todos los cometidos y facultades que le fije la ley de Contabilidad y Administración Financiera. (Artículo 206 de la Constitución);
- B) Informar al Intendente y a la Junta en materia de presupuesto;
- C) Intervenir preventivamente en los gastos y pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, observando por escrito ante el Intendente todo libramiento u orden de pago que considere ilegal o que no sea conforme al presupuesto. Si el Intendente reiterara la orden y la Contaduría insistiera en que ella es improcedente, deberá cumplirla pero dando cuenta de inmediato a la Junta Departamental y al Tribunal de Cuentas;
- D) Informar a la Junta de la rendición de cuentas y gestiones financieras de la Intendencia, presentándole la memoria anual relativa a dichas gestiones;
- E) Poner en conocimiento de la Junta todas las irregularidades que notare en el manejo de fondos o infracciones a las leyes de Presupuesto y Contabilidad.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

Artículo 45.- El gasto impropio hace responsable solidariamente al Intendente y al Contador que intervenga en el pago contraviniendo la disposición del artículo anterior. De la misma manera será responsable quien admita una fianza en garantía de los intereses departamentales, si al tiempo de admitirla, el fiador fuere notoriamente incapaz o insolvente. En estos casos los dictámenes respectivos se consignarán en acta.

**SECCION VI**

**RENTAS DEPARTAMENTALES**

**CAPITULO UNICO**

Artículo 46.- Son rentas propias de los Departamentos, administradas y empleadas por ellos de conformidad con esta ley, los ingresos municipales provenientes de:

- 1) Abasto, tabladitas, plazas de frutos, mercados y ferias;
- 2) Rodados;
- 3) Alumbrado o luces;
- 4) Cementerio;
- 5) Contrastes de pesas y medidas;
- 6) Las guías y tornaguías;
- 7) La revisión o aprobación de planos;
- 8) Los testimonios y certificado que se expidan a razón de \$ 0.25 por foja, con excepción de los de partidas del Registro del Estado Civil, que se cobrarán según lo establecido por la ley;
- 9) Los servicios de salubridad para la limpieza, barrido y riego y otros análogos;
- 10) Concesiones precarias de bienes municipales de uso público;
- 11) Pontazgo, peaje, barcaje, muelles y pescantes municipales;

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- 12) Los servicios de serenos o de seguridad;
- 13) El producto de permisos para celebración de espectáculos públicos y diversiones;
- 14) Entierros o pompas fúnebres;
- 15) El producto de los permisos para la construcción de sepulcros y monumentos;
- 16) El producto de los análisis de sustancias alimenticias;
- 17) Exámenes médicos y análisis de laboratorio;
- 18) Desinfecciones;
- 19) El producto de la venta de las vacunas o cualquier suero terapéutico que elaboren las oficinas departamentales;
- 20) La mitad del valor de los frutos excedentes en las guías o abandonados en las estaciones de carga y no reclamados dentro de un mes de la revisión;
- 21) El otorgamiento de los siguientes permisos:
  - A) Para edificación, reedificación y construcciones urbanas en general, aperturas de puertas y ventanas, construcciones y remoción de veredas;
  - B) Para limpieza de letrinas, desagote de aljibes, reconstrucción de caños maestros en el interior de las casas y en las vías públicas;
  - C) Para realizar rifas;
  - D) Para cazar y pescar;
  - E) Para cortar madera o leña en los montes municipales, debiendo sujetarse a las reglamentaciones respectivas;
  - F) Para extraer piedra, arena, conchilla, balastro y otros productos del suelo en terrenos municipales, siempre que la extracción no perjudique al tránsito público, a las

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

propiedades ribereñas, o a la integridad de las playas naturales.

- G) Para cercar propiedades rurales;
- 22) El producto de la venta de bienes departamentales y las rentas de éstos;
- 23) Las donaciones, herencias y legados en dinero;
- 24) Las multas que las leyes hayan impuesto o impusieran en favor del Departamento y las que éstos mismos apliquen según sus propias facultades;
- 25) El aprovechamiento de obras públicas departamentales y servicios con igual carácter, incluso los de saneamiento en los términos que fije la ley respectiva;
- 26) Avisos en las vías o lugares públicos, o en los medios de locomoción de empresas de servicios públicos;
- 27) Los protestos al Municipio por deudas particulares, según el derecho que fije el Municipio;
- 28) El producto de la venta de basuras o sus derivados;
- 29) El setenta y cinco por ciento (75%) de lo producido durante el año por el impuesto a la propiedad inmueble situada dentro de sus límites, con exclusión de adicionales y recargos;

La Dirección General de Impuestos Directos, en la Capital, y sus sucursales en el interior, verterán en el Banco de la República o en sus Agencias, en la cuenta de los respectivos Municipios, el porcentaje indicado en este inciso, a medida que se vaya realizando la recaudación.

Artículo 47.- Son también rentas departamentales todas las que han sido atribuidas a las Municipalidades por leyes vigentes o que lo fueran por nueva leyes.

Artículo 48.- No son embargables las rentas, de los Departamentos, sus propiedades ni los bienes de uso comunal.

En caso de condenaciones judiciales contra los Municipios, éstos deberán proyectar los recursos necesarios para satisfacerlas, haciendo las inclusiones correspondientes en el primer presupuesto departamental.

Artículo 49.- Todo superávit deberá ser íntegramente aplicado a amortizaciones extraordinarias de la Deuda Departamental.

Si dicha deuda no existiese, se aplicará a la ejecución de obras públicas o inversiones remuneradoras, debiendo ser adoptada la resolución por la Junta Departamental a propuesta del Intendente y previo informe del Tribunal de Cuentas.

Artículo 50.- El tiempo de vigencia del presupuesto será de un año y coincidirá con el año civil. La ley fijará, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, el porcentaje

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

de los gastos totales, que podrá ser destinado a pagar sueldos y salarios, tanto en el presupuesto ordinario como en las erogaciones extraordinarias para obras públicas, etc.

Artículo 51.- El proyecto de presupuesto del Municipio será siempre presentado en forma comparativa tanto para someterlo a la Junta Departamental, como para elevarlo al Poder Ejecutivo y, cuando corresponda en su caso, al Parlamento.

Artículo 52.- Sólo el Poder Legislativo, a solicitud del Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, y previo informe del Tribunal de Cuentas, podrá crear nuevos impuestos municipales. Serán recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados exclusivamente por éstos, las tasas o tarifas por utilización o aprovechamiento de servicios municipales.

## SECCION VII

### DE LAS JUNTAS LOCALES

#### CAPITULO I

Artículo 53.- En toda población fuera de la planta urbana de la Capital del Departamento podrá haber una Junta Local honoraria que será designada de acuerdo con esta ley.

Su número será de cinco miembros, con triple número de suplentes respectivos, que tendrán las mismas calidades exigidas para ser miembros de la Junta Departamental, y deberán estar a vecindados en la localidad.

Artículo 54.- La Junta Local, una vez instalada, procederá a designar su Presidente, quien ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción.

Si se produjera empate, la Junta Departamental decidirá entre ambos candidatos.

Artículo 55.- Las Juntas Locales durarán en el ejercicio de sus funciones por igual término que la Junta Departamental.

Artículo 56.- Los suplentes actuarán de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 5º de esta ley.

Artículo 57.- Compete a las Juntas Locales, con excepción de las autónomas, dentro de su jurisdicción:

- 1) Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y demás resoluciones de carácter municipal;
  
- 2) Cumplir los cometidos que les confieran las leyes y ejercer las atribuciones que les encomiende el Intendente;
  
- 3) Iniciar entre el vecindario y proponer al Intendente las mejoras locales que consideren convenientes;
  
- 4) Vigilar en su jurisdicción la percepción de las rentas departamentales;
  
- 5) Cobrar, fiscalizar la percepción y administrar las rentas y proventos que por cualquier concepto se les adjudiquen dentro de las rentas departamentales, sin perjuicio de la

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

- superintendencia del Intendente;
- 6) Cuidar los bienes municipales que se hallen dentro de su jurisdicción, proponiendo al Intendente la mejor forma de aprovecharlos;
  - 7) Atender especialmente a la higiene y salubridad de las localidades;
  - 8) Imponer en sus jurisdicciones las multas por infracciones de carácter municipal, en la forma prescripta por las disposiciones vigentes;
  - 9) Propender a la formación de tesoros locales por suscripción voluntaria, destinados exclusivamente a las mejoras y adelantos de la localidad;
  - 10) Emplear los recursos que les asigne el presupuesto y los que les entregare el Intendente, para los servicios y necesidades locales;
  - 11) Ser en cada localidad una representación del Intendente, en todo cuanto se refiera a velar por las garantías individuales y la instrucción primaria, promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería así como todo lo que propenda al adelanto de la localidad, dando cuenta al Intendente en la forma oportuna;
  - 12) Presentar anualmente su presupuesto y el plan de sus trabajos dentro de las rentas que se le hubieren adjudicado.

Artículo 58.- Se instalarán de inmediato Juntas Locales en todas aquellas jurisdicciones en que actuaban Consejos Auxiliares.

Las Juntas Departamentales, a propuesta del Intendente, podrán crear nuevas Juntas Locales en las poblaciones que ofrezcan algunas de las condiciones siguientes:

- 1) Que cuenten con más de 2.000 habitantes;
- 2) Que tengan establecidas industrias agrícolas, fabriles u otras de significación equivalente, de evidente interés local.

Artículo 59.- En las poblaciones que, sin ser Capital del Departamento, cuenten más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el turismo, la ley, por mayoría absoluta de votos de cada Cámara, podrá ampliar las facultades de gestión de las Juntas Locales, a iniciativa de las mismas, de la Intendencia o de la mayoría de la Junta Departamental, sin perjuicio de la iniciativa parlamentaria.

En el cómputo de la población a que se refiere este artículo se incluirán los habitantes de zonas inmediatas.

Artículo 60.- Las Juntas Locales darán cuenta igualmente del empleo de los fondos que les entregue el Intendente para servicios y necesidades locales.

Sin perjuicio de los informes que en cualquier tiempo el Intendente solicite de ellas, cada año, antes del 31 de diciembre, le remitirán memoria sucinta de sus trabajos.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

La Intendencia deberá destinar el 70% de las rentas que se produzcan dentro de la jurisdicción de las Juntas Locales autónomas para los servicios y necesidades de las localidades en que ellas actúen.

Artículo 61.- Los Ediles Locales tendrán las mismas responsabilidades que los Ediles Departamentales, y, como éstos, están exentos de ellas por las opiniones o juicios que emitan en el desempeño de sus funciones, con propósitos de interés general.

## SECCION VIII

### DE LOS RECURSOS

Artículo 62.- Los individuos o entidades privadas y los empleados de los Municipios, tienen el derecho de reclamar de los órganos que instituye la presente ley, o que de ellos dependan, la reposición o reforma de sus decretos, resoluciones o reglamentos, según los casos, dentro de los diez días siguientes a la fecha de su publicación o notificación, si se trata del Departamento de la Capital y dentro de los veinte días si se trata de los demás Departamentos de la República.

Este recurso se resolverá dentro de los quince días de interpuesto, salvo que se trate de un decreto o resolución de la Junta Departamental, caso en el cual el plazo será de sesenta días.

Artículo 63.- Si la resolución fuera desfavorable a la oposición de los interesados, éstos podrán recurrir como sigue:

- 1) Contra las dictadas por los órganos municipales inferiores que no dependan de Juntas Autónomas, o las dictadas por Juntas Locales Centralizadas, se deberá apelar para ante el Intendente dentro de los diez días siguientes a su notificación;
- 2) Habrá lugar al mismo recurso para ante las Juntas Locales Autónomas, contra las resoluciones de los órganos de su dependencia;
- 3) Contra las resoluciones del Intendente o de las Juntas Locales Autónomas, ya sean originarias o dictadas por vía de apelación, y siempre que estén relacionadas con materias propias de la competencia de las Juntas Departamentales según esta ley. Podrá apelarse para ante éstas dentro de los diez días siguientes a su publicación o notificación, según corresponda.

Las Juntas resolverán las cuestiones previstas en este inciso, dentro de los sesenta días siguientes a la interposición de los recursos;

- 4) Contra la resolución del Intendente o de las Juntas Autónomas que no admitan recursos para ante las Juntas Departamentales, y contra las resoluciones de éstas últimas tomadas por vía de oposición o apelación, sólo podrá deducirse el recurso de segunda revisión, siempre que se invoquen hechos nuevos que lo justifiquen suficientemente a juicio del Intendente o de las Juntas Departamentales o Autónomas, según los casos.

El término que para recurrir se establece por este artículo, se duplicará cuando la resolución de que se trate emane de órganos municipales de los Departamentos que no sea el de la Capital.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

Artículo 64.- Si los individuos o entidades privadas, y los empleados municipales se considerasen lesionados en su derecho por un decreto o resolución de las Juntas Departamentales, o por un reglamento o resolución de los Intendentes o de las Juntas Locales Autónomas, podrán recurrir de ellos antes los Tribunales Judiciales, al efecto de la reparación civil, dentro de los diez días siguientes a la fecha de su publicación o notificación. El plazo será de veinte días cuando se trate de decretos, resoluciones o reglamentos de las autoridades municipales que no sean del Departamento de la Capital.

No podrá recurrirse a la vía judicial contra los reglamentos y resoluciones de los Intendentes y Juntas Locales Autónomas, en los casos de número 3 del artículo anterior, sin haber apelado previamente para ante la Junta Departamental.

Artículo 65.- Las cuestiones a que hace referencia el artículo precedente serán resultas en primera instancia por los Jueces Letrados de Hacienda y de lo Contencioso-Administrativo en Montevideo y, en el interior, por los Jueces Letrados de primera instancia. Conocerá en segunda instancia la Suprema Corte de Justicia, y de su sentencia cualquiera que ella sea, no habrá recurso alguno.

El procedimiento será el de los juicios ordinarios de menor cuantía.

Artículo 66.- Siempre que deducido un recurso contra las decisiones de los órganos municipales, aquél no fuera resuelto dentro de los plazos señalados al efecto, la omisión se reputará resolución confirmatoria de la recurrida, y el término para los ulteriores recursos, o acciones que correspondan, se contará desde el día siguiente al vencimiento de dichos plazos.

Artículo 67.- Según la gravedad del caso, las Juntas Departamentales cuando conozcan por vía de recursos, y las autoridades judiciales en cualquier instancia, podrán decretar la suspensión del acto reclamado.

Artículo 68.- Los decretos y resoluciones de las Juntas, y las resoluciones y reglamentos de los Intendentes, contrarios a la Constitución o a las leyes, serán apelables para ante la Cámara de Representantes, por un tercio de la Junta, por trescientos ciudadanos inscriptos en el Departamento, o por el Poder Ejecutivo.

La apelación deberá ser interpuesta dentro de los diez días, a contar desde que el decreto tenga fuerza ejecutoria, y este plazo será de veinte cuando el apelante fuere el Poder Ejecutivo.

Si transcurridos sesenta días después de recibidos por la Cámara los antecedentes, no resolviera ésta la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto.

Artículo 69.- Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, quedará en suspenso el derecho de los particulares de reclamar ante la justicia ordinaria (artículo 64), quedando también en suspenso el trámite de las acciones que al efecto se hubieren deducido.

El pronunciamiento de la cámara de Representantes sobre dicho recurso dejará concluida la cuestión de legalidad.

Artículo 70.- Cuando la resolución apelada haya tenido por objeto el aumento de las rentas departamentales, la apelación interpuesta no podrá tener efecto suspensivo. Tampoco lo tendrá cuando la apelación se interponga en el segundo caso previsto por el artículo 68.

Artículo 71.- Los Intendentes o las Juntas Departamentales podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia, por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del Departamento, señalando concretamente el precepto constitucional o legal violado, y en qué consiste la violación.

El procedimiento será el establecido por el Código de Procedimiento Civil para los incidentes, y la resolución a recaer sólo será susceptible del recurso de revisión.

Artículo 72.- En cuanto a las demandas contra los actos de las autoridades municipales, a que se refiere el capítulo II de la sección XVII de la Constitución de la República, se estará a lo que establezca la ley respectiva.

Artículo 73.- Los Tribunales Administrativos o los Judiciales, en caso de condenación del Municipio, harán declaración expresa sobre si hubo culpa grave que sea imputable a los miembros de las autoridades departamentales.

Estos serán pasibles ante el Estado de la responsabilidad civil consiguiente.

En caso de declararse la existencia de culpa grave, se pasarán los autos al Fiscal que corresponda para hacer efectiva la responsabilidad de dichos miembros.

## **SECCION IX**

### **DEL REFERENDUM**

Artículo 74.- El recurso de referéndum podrá entablarse por un quinto de los ciudadanos inscriptos del Departamento para que se deje sin efecto un decreto o resolución de la Junta Departamental.

La declaración de que se quiere emplear este recurso deberá presentarse al Intendente dentro de los cuarenta días siguientes a la publicación del decreto o resolución de que se trata.

Artículo 75.- Quedarán suspendidos los efectos del acto del cual se recurre al referéndum, hasta que se produzca éste, desde el momento en que el Intendente reciba la declaración a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 76.- El referéndum deberá efectuarse pasados los treinta días y dentro de los sesenta siguientes a la fecha en que les sean presentadas al Intendente las peticiones populares. Corresponderá al Intendente, por medio de la Junta Electoral, disponer todo lo necesario para que el referéndum se efectúe.

Los recurrentes al referéndum podrán solicitar que éste se realice en la más próxima elección, caso en el cual el pedido de referéndum no tendrá efecto suspensivo.

Artículo 77.- En el referéndum la votación se hará por sí o por no, y su resultado se publicará y tendrá fuerza ejecutoria de inmediato.

## **SECCION X**

### **DE LA INICIATIVA**

Artículo 78.- El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad, tendrá el derecho de iniciativa ante su respectiva Junta en asuntos de dicha jurisdicción. La Junta local deberá considerar las proposiciones formuladas, dándoles trámite ante las autoridades competentes.

Artículo 79.- El mismo porcentaje de inscriptos residentes en un Departamento, tendrá igual derecho de iniciativa ante la respectiva Junta Departamental.

Esta deberá pronunciarse dentro de los sesenta días de recibida la iniciativa, y, en caso de resolución negativa, lo hará saber al Intendente a fin de que proceda de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76.

Procederá también así el Intendente, en caso de que vencido el término a que se refiere el inciso anterior, la Junta no hubiere adoptado resolución, bastando al efecto el requerimiento de cualquiera de los firmantes de la iniciativa que acreditare en forma los extremos correspondientes.

## SECCION XI

Artículo 80.- Se declaran en su fuerza y vigor las leyes y reglamentos que hasta aquí han regido, en todo lo que directa o indirectamente no se oponga a la presente ley.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 1º.- Los miembros de las Juntas Departamentales para el período 1934-1938 serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros. Conjuntamente con los titulares serán designados hasta triple número de suplentes, que en caso de vacancia temporal o definitiva sustituirán a los titulares con sus mismas atribuciones. En los demás casos reemplazarán automáticamente a los titulares, por ausencia o inasistencia de éstos, ocupando el cargo mientras dure dicha ausencia o inasistencia.

Artículo 2º.- Las Juntas Departamentales se reunirán inmediatamente después de ser designadas, a fin de proceder a su instalación, y nombrar un Presidente y dos Vicepresidentes los que durarán un año en el ejercicio de sus cargos, pudiendo ser reelectos.

Artículo 3º.- Mientras la Junta Departamental no se dicte un reglamento, se regirá, en cuanto sea aplicable para su instalación y funcionamiento, por el Reglamento de la Ex Junta Deliberante y si éste no existiera, por el del ex Consejo de Administración Departamental.

Artículo 4º.- Los Intendentes para el período 1934-38 serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, conjuntamente con un primer y segundo suplentes, que en caso de vacancia temporal o definitiva sustituirán a los titulares con sus mismas atribuciones.

Artículo 5º.- Los Intendentes para el período 1934-38 percibirán los sueldos que establezcan las leyes y decretos vigentes.

Artículo 6º.- Las designaciones definitivas de Intendentes y Ediles se efectuarán dentro de los quince días siguientes a la promulgación de esta ley.

Artículo 7º.- El Poder Ejecutivo hará imprimir la presente ley y sus respectivos antecedentes.

Artículo 8º.- Comuníquese, etc.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 18 de octubre de 1935.

**Anexo 4.-** Dto. 2241.34. Concesión de obra pública. Intendencia Municipal de Montevideo

**Artículo R.1005.** - Lineamientos Generales. Los particulares que formulen sugerencias o propuestas a la Intendencia Municipal de Montevideo, de acuerdo a lo establecido en el art. D. 2241.34 que se reglamenta, presentarán su propuesta según el siguiente tenor:

A) Descripción del proyecto que se propone.

1. Clase de proyecto.

2. Denominación.

3. Ubicación geográfica y área de influencia.

4. Descripción de las obras.

5. Descripción del servicio a prestar y/o de los beneficios a la comunidad que las obras aportarán.

6. Inversión estimada.

*La cooperación público-privada a nivel municipal y el  
Desarrollo Económico Local. Un estudio comparado de España y Uruguay*

7. Ingresos que se estima percibirán durante el plazo de la concesión.
8. Costos de realización y mantenimiento estimado de las obras que se proyectan realizar.

B) Identificación del proponente:

1. Nombre de la persona o de la empresa constituida o en formación.
2. Domicilio real y especial que deberá constituirse en la ciudad de Montevideo.
3. Nombre, dirección, N° de Documento de Identidad y firma del representante legal que actuará en nombre de la persona, empresa o consorcio participante acreditando asimismo el poder que le ha sido otorgado.

C) Normas aplicables:

1. Aceptación de la jurisdicción de los Tribunales de la República Oriental del Uruguay para todos los asuntos que se deriven por la aplicación del decreto que se reglamenta.
2. Carta firmada por el proponente y dirigida al Sr. Intendente Municipal en la cual declare conocer y aceptar las normas contenidas en el Decreto N° 26.207, en la redacción dada por el Decreto N° 27.957 (artículos D.2241.27 y stes.) y en la presente reglamentación.

D) Contenido de la propuesta:

1. Informe sobre la factibilidad técnica y económica del proyecto que se propone avalado por profesional competente en la materia, incluyendo los costos públicos y privados.
2. Descripción detallada de la obra que será objeto de concesión, indicando, actividad que se desarrollará y espacios físicos que ocupará.
3. Croquis, láminas y planos de las obras que se pretenden realizar.
4. Indicación, si el proponente estimare necesario, de la utilización ya sea de obras, servicios, actividades o inversiones adicionales que deberán ser llevadas a cabo por la Intendencia Municipal de Montevideo o terceros.
5. Estudio sobre la eventual incidencia sobre el medio ambiente que podría provocar la futura obra.
6. Cronograma tentativo que comprenda el plazo de presentación del proyecto definitivo de construcción de las obras así como la fecha en que se estima comenzará la explotación.
7. Comprobantes que justifiquen los costos directos en que se incurrió para la presentación de la propuesta.
8. Cualquier otro documento que el proponente considere útil para complementar su propuesta, sin perjuicio de cumplir con los demás requisitos esenciales establecidos en los numerales anteriores.

*ucjm*