



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política

Doctorado en Ciencia Política

**Relaciones intergubernamentales y capacidades
estatales para las políticas públicas en las
intendencias de Uruguay
(2005-2020)**

José Raúl Rodríguez Pinho

Montevideo

2023



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

**Relaciones intergubernamentales y capacidades
estatales para las políticas públicas en las
intendencias de Uruguay
(2005-2020)**

Autor: José Raúl Rodríguez Pinho

“Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de Dr. en
Ciencia Política en el marco del Programa de Doctorado de Ciencia
Política de la Facultad de Ciencias Sociales”

Director de tesis: Dr. Martín Freigedo Peláez, Profesor Adjunto

Montevideo, 2023

Rodríguez Pinho, José Raúl.

Relaciones intergubernamentales y capacidades estatales para las políticas públicas en las intendencias de Uruguay (2005-2020). Montevideo: Udelar. FCS, 2023.

295 p.

Tesis (Doctorado en Ciencia Política) - Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales.

1. Políticas públicas. 2. Gobierno municipal. 3. Relaciones intergubernamentales. 4. Gestión. 5. Descentralización. 6. Uruguay.

I. Título. II. Freigedo, Martín, tutor.

CDD: 352

Ficha catalográfica elaborada por la Sección Procesos Técnicos de la Biblioteca de Facultad de Ciencias Sociales (Udelar).

Integración del tribunal de la defensa de tesis:

Conrado Ramos (UDELAR), Luciana Santana (UFAL, Brasil) y Camilo Vial Cossani (Universidad Autónoma de Chile).

Agradecimientos

Llegar hasta aquí no ha sido fácil, y obliga a mirar atrás y reconocer la cantidad de personas, amigos y colegas que me han ayudado. Así, el estrés del final da paso a un sentimiento profundo de agradecimiento, y con ello, un estado espiritual de bálsamo y liberación.

En primer lugar, debo agradecer al profesor Pedro Narbondo, quien desde sus clases de maestría fue un motivador para continuar trabajando en el tema de las capacidades estatales. En particular destaco y valoro su meticulosidad con los conceptos y el uso de las categorías, la necesidad de evitar los "saltos mortales" y detenerse a pensar, antes que caer en la tentación de ofrecer explicaciones espurias. Recuerdo con mucho afecto sus clases y en particular las reuniones de orientación, primero en la etapa de la maestría, y luego en la primera fase del doctorado.

No puedo dejar de mencionar y agradecer a la profesora María Ester Mancebo, que luego del lamentable desenlace de Pedro, me ayudó a recomponer las fuerzas y las ideas hasta reencausar el trabajo de la mano de mi actual orientador Martín Freigedo.

A Martín debo un agradecimiento profundo y sincero, no solamente por la calidad y compromiso de su trabajo como orientador de esta tesis, sino por su constante generosidad y reconocimiento a mi labor profesional. Ello ha redundado en varios trabajos que por suerte hemos compartido en todo este tiempo. Han sido instancias de mucho aprendizaje y crecimiento.

En esta línea de trabajo en conjunto con colegas y amigos, debo extender también un reconocimiento a la generosidad de personas que han sido muy importantes en diferentes etapas del camino, como son Alejandro Milanesi y Antonio Cardarello. A ambos muchas gracias por su inmensa generosidad.

Debo agradecer también a colegas que han contribuido en las distintas instancias de formación con este trabajo. Primeramente, a Daniel Chasquetti y Conrado Ramos quienes recomendaron la aprobación de mi proyecto de tesis, hace ya muchos años. Ambos siempre han sido referentes en mi carrera. Mi agradecimiento también a los profesores Germán Bidegain y Alejandro Milanesi quienes aportaron comentarios a una primera y rudimentaria versión de este trabajo. También a los profesores Eduardo José Grin y Egon Montecinos, quienes realizaron valiosos aportes a una versión incipiente de esta tesis. Todas estas contribuciones fueron realizadas en ocasión del seminario de investigación del

doctorado. Todos realizaron contribuciones sustantivas que me permitieron avanzar en el trabajo posterior. Del mismo modo, quiero agradecer a los colegas de la Red de Estudios de Política Subnacional en América Latina (REPSAL), en particular a los profesores Paulo D'Ávila Filho y Juan Pablo Milanese quienes realizaron comentarios que pude incorporar en el tramo final de mi trabajo. También quiero agradecer al colega Matías Ruiz Díaz quién realizara comentarios a una versión resumida de esta tesis en ocasión del 8° Congreso Uruguayo de Ciencia Política de la AUCiP. Una mención de agradecimiento especial vaya para la AUCiP que fue un ámbito permanente de intercambio académico en las instancias de congresos en los que tuve la suerte de participar en este largo proceso.

Debo hacer también un agradecimiento especial, mezcla institucional, mezcla personal, a los coordinadores académicos del Doctorado en Ciencia Política que han tenido que lidiar conmigo todo este tiempo: Jorge Lanzaro, Carmen Midaglia y Daniel Buquet. Todos fueron comprensivos y favorecieron las condiciones para que pudiera seguir adelante. A Jorge debo una mención especial, ya que siempre me alentó y contribuyó con mi trabajo en el marco de la Escuela de Gobierno del Parlamento. A Daniel debo un gran agradecimiento porque ha sido un soporte fundamental en esta última etapa previo a la presentación de esta tesis. Han sido excelentes docentes y colegas y los tengo en la más alta estima. El Doctorado y la Facultad han sido una especie de segunda casa este último tiempo. Muchas gracias a todos los colegas y amigos.

A la Universidad de la República y a la Facultad de Ciencias Sociales les debo un agradecimiento de tipo institucional, más allá de cuestiones personales. Es una casa que me ha permitido aprender, crecer, forjar los amigos de la vida, en mi caso hasta formar la familia. La Universidad de la República, la beca del Fondo de Solidaridad. No puede olvidarse alguien que llegó desde Treinta y Tres a estudiar y formar su carrera profesional. Sin su ayuda hubiese sido imposible llegar hasta acá.

Siguiendo con el plano institucional, agradezco mucho a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en particular a todos mis compañeros de Uruguay Integra y del Área de Descentralización y Cohesión que desde hace 16 años me han acompañado y han colaborado conmigo desinteresadamente. Con muchos de ellos hemos compartido largas conversaciones en viajes, almuerzos y reuniones de trabajo sobre los asuntos de la descentralización, el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales, entre otros asuntos, sin contar lo que nos toca en el trabajo diario. A todos, un gran agradecimiento, porque han colaborado aún sin ser conscientes de ello. Debo en este sentido mencionar a los directores que en todo este tiempo he tenido y me han ayudado

a llegar hasta acá: María Elena Lournaga, Carlos Fagetti, María de Barbieri y María De Lima. A todos, mi profundo agradecimiento.

Quiero destacar también a la Universidad Católica del Uruguay (UCU) que me dio la oportunidad de ser docente de la materia Políticas Públicas a Nivel Local en el marco de la Maestría de Políticas Públicas. Esta fue una experiencia de gran aprendizaje que valoro mucho y fue un estímulo importante para continuar avanzando en el doctorado. Una mención de agradecimiento especial para Santiago López y Rafael Piñero que en su momento me ayudaron a resolver cuestiones de la tesis en el marco de la Escuela de Métodos de la UCU.

Deseo agradecer también a los colegas del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización del Cenur Litoral Norte de la UDELAR (GEPADE), que en varias ocasiones colaboraron y aportaron información y comentarios críticos a los avances de mi trabajo. Asimismo, su producción académica fue una valiosa fuente de consulta en el marco del trabajo de esta tesis.

Una mención especial merecen los entrevistados de esta tesis: Andrea Ostuni, Abel Oroño, Adriana Fajardo, Alfredo Blum, Ana Canto, Cecilia Ois, Diego Irazábal, Enrique Cabrera, Fermín Farinha, Fernando Burjel, Goodfred Shendenwein, Iván Sánchez, José Amaro, José Freitas, José Yurramendi, Juan Tons, Leticia Rodríguez, Lucy Larrosa, Martín Rodríguez, Matías Rodríguez, Miguel Irrazábal, Natalia García, Nicolás Olivera, Pedro Apezteguía, Rosa Coria, Soledad Alagia, y Virginia Arbondi. Todos accedieron desinteresadamente y prestaron su tiempo para compartir su saber en el marco de esta tesis. Debo hacer una mención especial a Diego Irazábal, Lucy Larrosa, Fernando Burjel e Iván Sánchez quienes me ayudaron a concretar muchas de las entrevistas de la tesis.

Finalmente debo agradecer a mi familia. A mis padres, por estar siempre y por inculcarme el gusto por la política y el sentido de la responsabilidad. A ellos mi eterno agradecimiento. A Sandra por siempre estar a disposición para cuidar a los niños en esos momentos donde parece que no hay solución. A Sofía y Manuel les debo agradecer porque me han tenido que soportar durante estos últimos meses donde realmente me faltó tiempo para estar con ellos.

Por último, el agradecimiento más importante es para mi esposa Daniela. Daniela conjuga dos atributos que son fundamentales para llegar a esta instancia. El primero es su don de persona y compañera. Es una persona que siempre está, y fundamentalmente esto ha sido así en relación a los niños en estos últimos meses. Ella encuentra la manera de

sobreponerse y halla soluciones para todo. El segundo atributo es su rigor profesional y científico. Haber contado con su capacidad de trabajo durante todo el proceso y en particular en el tramo final de esta tesis, ha sido de una ayuda invaluable. Es una de las casualidades que me ha tocado en suerte en la vida. No tengo otra cosa que infinito agradecimiento y amor sinceros para Daniela, que es parte directa de los logros que esta tesis representa.

Lista de Abreviaciones

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ANV	Agencia Nacional de Viviendas
APC	Ámbitos de participación consultiva
APT	Áreas de políticas territoriales
APV	Ámbitos de participación vinculante
ASSE	Servicios de Salud del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia
CI	Congreso de Intendentes
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CSD	Comisión Sectorial de Descentralización
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DIPRODE	Dirección de Proyectos de Desarrollo
EDD	Estado Democrático de Derecho
FA	Frente Amplio
FCCEEA	Facultad de Ciencias Económicas y Administración
FDI	Fondo de Desarrollo del Interior
FIGM	Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios
FONASA	Fondo Nacional de Salud
GEPADE	Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización
GPR	Gestión participativa de redes
IAAPP	Índice de ámbitos de articulación público-privada
IAPC	Índice de ámbitos de participación ciudadana
IDC	Intendencia de Canelones
IDCL	Intendencia de Cerro Largo
IDERE	Índice de Desarrollo Regional y de Especialización Productiva
IDH	Índice de desarrollo humano
IDM	Intendencia de Maldonado
IDP	Intendencia de Paysandú
IDTT	Intendencia de Treinta y Tres
IGD	Índice de gobernanza departamental
IGPF	Índice de gobernanza presupuestal y financiera
IGRRHH	Índice de gobernanza de recursos humanos
IM	Intendencia de Montevideo
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
IOF	Índice de organización funcional
JD	Junta(s) Departamental(es)
LDyPC	Ley de Descentralización y Participación Ciudadana
LOTyDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MB	Modelo burocrático
MD	Modelo discrecional
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEVIR	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MGL Modelo de gobernanza local
 MIDES Ministerio de Desarrollo Social
 MIEM Ministerio de Industrias, Energía y Minería
 MIPS Mesas interinstitucionales de políticas sociales
 MSP Ministerio de Salud Pública
 MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
 MVOTMA Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

 NGP Nueva gestión pública
 OMJ Oficina(s) Municipal(es) de la Juventud
 ONSC Oficina Nacional de Servicio Civil
 OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto
 OSE Obras Sanitarias del Estado
 OT Ordenamiento territorial
 OTU Observatorio Territorio Uruguay
 PACC Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas

 PANES Plan de Asistencia a la Emergencia Social
 PC Partido Colorado
 PDGS Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional
 PE Poder Ejecutivo
 PEC Plan Estratégico Canario
 PED Plan estratégico de desarrollo
 PIAI Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

 PN Partido Nacional
 PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
 PP Presupuesto participativo
 PRODEMA Programa de Desarrollo y Medio Ambiente, Intendencia de Tacuarembó

 PRODENOR Programa de Desarrollo de la Región Norte
 RIG Relaciones intergubernamentales
 RODE Red de Oficinas de Desarrollo
 SNIS Sistema Nacional Integrado de Salud
 SOCAT Servicio de orientación, consulta y articulación territorial

 SUCIVE Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares
 TCR Tribunal de Cuentas de la República
 TOCAF Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera

 UDELAR Universidad de la República
 UDELAR Universidad de la República
 UDM Unidad de Desarrollo Municipal
 UE Unión Europea
 UOT Unidad(es) de Ordenamiento Territorial
 UTE Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas
 UTEC Universidad Tecnológica del Uruguay

Resumen

La tesis plantea responder las siguientes preguntas: ¿cómo inciden las relaciones intergubernamentales (RIG) sobre las capacidades estatales de las intendencias departamentales de Uruguay para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias? Y, ¿bajo qué condiciones las intendencias implementan modalidades de gestión discrecionales, tradicionales, o en cambio, logran avanzar hacia modelos más profesionalizantes orientados por la gobernanza local? Uruguay transita una agenda de descentralización que requiere del desarrollo de nuevas capacidades estatales subnacionales, incluido los gobiernos departamentales (segundo nivel). Esta agenda implica nuevas relaciones intergubernamentales (RIG), las que se implementan en diversos campos de políticas públicas.

Este trabajo plantea que cuando las RIG son fuertes, las lógicas son predominantemente formales, y los lazos informales generan circuitos virtuosos que favorecen la implementación de las políticas públicas. De este modo, se generan incentivos para que las intendencias apliquen modelos de gestión formalizados, estratégicos, y en mayor medida orientados por resultados. Al contrario, cuando las RIG son débiles, las lógicas son más informales y generan condiciones para la gestión discrecional.

La tesis tiene dos partes fundamentales. La primera presenta la conceptualización, operacionalización y medición de los modelos de gestión para las 19 intendencias durante el período 2005-2020, a través del Índice de Gobernanza Departamental (IGD). En la segunda parte se comparan dos casos (Paysandú y Cerro Largo) en dos *issues* de políticas: a) ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (RIG fuerte) y b) políticas sociales (RIG débil). El estudio aporta evidencia para confirmar que cuando la RIG es fuerte, se generan incentivos para la gobernanza local, por oposición a la RIG débil que no genera efectos en esa dirección.

Esta tesis contribuye a la literatura de capacidades estatales para el diseño e implementación de políticas públicas a nivel subnacional. Tanto los modelos de gestión planteados teóricamente como su aplicación en el terreno empírico constituyen una alternativa para reflexionar sobre cómo contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales. Asimismo, esta tesis jerarquiza la importancia de los instrumentos de gestión intergubernamental como factor de incidencia sobre las capacidades estatales subnacionales. En particular, la medida en que las RIG pueden favorecer incentivos para que los gobiernos subnacionales implementen modelos de gestión orientados por la gobernanza local antes que por lógicas más tradicionales o

discrecionales. Surge como principal hallazgo de este trabajo la necesidad de impulsar mecanismos fuertes de RIG, que combinen importantes grados de concurrencia de la materia de política en cuestión, con altos niveles de complementariedad entre los instrumentos políticos, económicos, legales y administrativos, además de favorecer lazos informales en clave de colaboración.

Palabras claves: capacidades estatales/ relaciones intergubernamentales/ políticas públicas/ descentralización/ Uruguay

Abstract

The dissertation seeks to answer the following questions: How do intergovernmental relations (IGR) affect the state capacities of Uruguay's subnational governments to design and implement public policies within the scope of their competencies? And under what conditions do departmental governments implement traditional, discretionary models or, on the other hand, are they able to move towards more professional models oriented towards local governance? Uruguay is undergoing a decentralization agenda that requires the development of new subnational state capacities, including departmental governments (second level). This agenda includes new IGR that are implemented in different public policy areas.

This study argues that when IGR are strong, the dynamics are predominantly formal and informal linkages generate virtuous cycles that favor the implementation of public policies. In this way, incentives are given for subnational governments to adopt formalized, strategic and, to a greater extent, results-oriented models. Conversely, when IGR are weak, logics are more informal and create conditions for discretionary government.

The dissertation consists of two main parts. The first presents the conceptualization, operationalization and measurement of government models for the 19 departments during the period 2005-2020, through the Departmental Governance Index (IGD). The second part compares two cases (Paysandú and Cerro Largo) in two policy issues: a) territorial planning and sustainable development (strong RIG) and b) social policies (weak RIG). The study provides evidence to confirm that when IGR is strong, it generates incentives for local governance, as opposed to weak IGR, which does not generate effects in this direction.

This dissertation contributes to the literature on state capacities to design and implement public policies at the subnational level. Both the models proposed theoretically and their application in the empirical field provide an alternative for reflecting on how to contribute to strengthening the state capacities of subnational governments. This study also highlights the importance of intergovernmental instruments as a factor influencing subnational state capacity. In particular, the extent to which IGR can promote incentives for subnational governments to implement local governance-oriented models rather than more traditional or discretionary approaches. The main finding of this research is the need to promote strong IGR mechanisms that combine significant degrees of concurrence of the policy matter in question with high levels of complementarity between political, economic,

legal and administrative instruments, in addition to favoring informal ties in the form of cooperation.

Keywords: State capacities/ intergovernmental relations/ public policies/ decentralization/ Uruguay

Tabla de contenidos

1. INTRODUCCIÓN	15
2. EL PROBLEMA	24
2.1. La agenda de descentralización de los gobiernos del Frente Amplio	24
2.2. Tradiciones e innovaciones en la gestión de las intendencias	31
2.3. La Pregunta: ¿Cómo inciden las RIG sobre las capacidades estatales para las políticas públicas en las intendencias de Uruguay?	37
3. CONCEPTUALIZACIÓN DE CAPACIDADES ESTATALES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	40
3.1. Niveles y dimensiones de análisis de las capacidades estatales	40
3.2. Modelos típicos de capacidades estatales para la gestión pública	45
3.3. El modelo de la gobernanza	50
3.4. Modelo de capacidades estatales subnacionales para las políticas públicas y su aplicación al caso de Uruguay	53
4. FACTORES EXPLICATIVOS DE LAS MODALIDADES DE CAPACIDADES ESTATALES SUBNACIONALES	61
4.1. La incidencia de las RIG sobre las capacidades estatales subnacionales y los modelos de gestión	62
4.2. Otras variables relevantes que inciden sobre las capacidades estatales de las intendencias	74
5. METODOLOGÍA	81
5.1. Estrategia de la investigación	81
5.2. Operacionalización de la variable dependiente “modelos de gestión de las intendencias”. Medición a nivel general	84
5.3. Operacionalización de la variable independiente RIG según <i>policy issues</i> . Medición a nivel de casos	90
5.4. Contrastación empírica	93
5.5. Técnicas e instrumentos de investigación	94
6. RESULTADO DE LOS INDICADORES DE GOBERNANZA DEPARTAMENTAL	96
6.1. Componente político-institucional	97
6.2. Componente técnico-administrativo	119
6.3. Mapeo de los modelos de gestión en las intendencias de Uruguay	157
7. ESTUDIOS DE CASOS: PAYSANDÚ Y CERRO LARGO EN PERSPECTIVA COMPARADA	174
7.1. Justificación de la selección de los casos	175
7.2. Incidencia de las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias	187
8. CONCLUSIONES	224
9. BIBLIOGRAFÍA	238
ANEXOS	256

1. INTRODUCCIÓN

Uruguay es un caso distinguido por su democracia estable de la mano de un sistema de partidos fuertemente institucionalizado y nacionalizado (Buquet et al., 1998; Buquet & Piñeiro, 2014; Chasquetti & Buquet, 2004; Jones & Mainwaring, 2003; Mainwaring & Scully, 1995). Desde el punto de vista de su estructura jurídica y organizacional, es un país unitario y centralizado (Arocena, 2008; Eaton, 2004). Desde el punto de vista territorial, cuenta con 19 departamentos y 125 municipios¹. A pesar del proceso de municipalización producido durante la última década, los gobiernos departamentales continúan siendo la principal unidad subnacional, en el marco de una distribución competencial y fiscal centralizada, donde el gasto subnacional representa alrededor de 10% del gasto público total y los ingresos rondan el 3% del PIB (Lalanne & Brun, 2015; Muñoz et al., 2017). Ello es porque el Estado central concentra la mayoría de los recursos y atribuciones en la producción de bienes y servicios públicos, incluida la educación, la salud y la seguridad pública.

Sin embargo, en los últimos años el país ha impulsado una agenda de descentralización que requiere del desarrollo de nuevas capacidades estatales en las unidades subnacionales de gobierno, incluido los gobiernos departamentales (segundo nivel en Uruguay). Esta agenda supone la necesidad de pensar y desarrollar, aún dentro de un Estado unitario, nuevas relaciones intergubernamentales (RIG), las que se han venido implementado con diversas características en cada campo de política pública (Freigedo et al., 2019).

En este contexto, las preguntas que procura responder esta tesis son: ¿cómo inciden los sistemas de relacionamiento intergubernamental (RIG) sobre las capacidades estatales de las intendencias departamentales de Uruguay para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias? ¿Bajo qué condiciones las intendencias implementan modalidades de gestión discrecionales, tradicionales, o en cambio, logran avanzar hacia modelos más profesionalizantes orientados por la gobernanza local?

Los gobiernos departamentales uruguayos están a cargo de las competencias típicamente municipales (servicios de alumbrado, vialidad, espacios públicos, recolección de residuos, entre otros). Aun así, desde la reapertura democrática y en el marco de la reforma constitucional de 1996, estos incrementaron sus funciones en diversas áreas de políticas,

¹ En el siglo XX se consolida la estructura jurídica y territorial del país en torno a 19 departamentos (segundo nivel de gobierno). A instancias de la reforma constitucional aprobada en 1996 se sancionó en 2009 la primera ley de descentralización y participación ciudadana que creó 89 municipios como tercer nivel de gobierno. En 2014 la cantidad de municipios se amplió a 112, y en 2019 a 125. Ver figura 6 en Anexo 4.

lo que ha requerido de mecanismos de transferencias centrales para su financiación, así como el desarrollo de nuevas capacidades de gestión en las intendencias (Freigedo et al., 2019).

En cuanto a su diseño institucional están integrados por un intendente (ejecutivo) y una Junta Departamental (legislativo). A la inversa de lo que se observa a nivel nacional, donde los poderes mantienen una relación de equilibrio del tipo *check and balance* en el marco de un sistema de gobierno presidencialista (Lanzaro, 2001), a nivel del gobierno departamental hay una marcada supremacía del ejecutivo sobre el legislativo, que hace que el régimen haya sido caracterizado como *hiperpresidencialista* (Cardarello et al., 2007; Koolhaas & Rodríguez, 2006)².

El problema de la gestión de las intendencias ha sido recurrentemente señalado (Carneiro, 2009; Ponce, 2017; Rodríguez, 2002). En particular a nivel del debate público, frecuentemente se ha asociado a las intendencias como ámbitos clientelares, con bajo desarrollo de capacidades, y en particular se ha señalado a los intendentes como actores superpoderosos que tienen bajas restricciones institucionales para ceñirse a patrones de buena gestión, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas. Asimismo, se ha reparado en el carácter predominante y cuasi hegemónico de muchos sistemas de partidos departamentales donde la alternancia no se ha producido o ha sido casual desde la reapertura democrática hasta el presente, y donde no hay una expectativa razonable de alternancia partidaria. Esta situación se ha presentado como riesgosa en la medida que puede representar un déficit democrático, además de habilitar prácticas personalistas y clientelares por oposición a aquellos departamentos más competitivos (Cardarello et al., 2017; Cardarello & Nieto, 2023).

Sin embargo, este debate no ha sido profundizado a nivel académico, ni hay estudios que midan en forma sistemática la existencia de estos déficits, y mucho menos reparen en el análisis de sus causas. Este panorama "pesimista" de las intendencias en Uruguay contrasta con la visión aceptada sobre el buen desempeño observado a nivel nacional en términos de calidad y funcionamiento del régimen político democrático en general.

Por otra parte, son muchos los cambios e innovaciones que en particular desde la reapertura democrática en adelante se han producido en la dirección de la modernización de la gestión, la profesionalización y la jerarquización de las intendencias como ámbitos

² El partido del intendente tiene mayoría automática en la Junta Departamental (Moraes, 1997) lo que atenúa los mecanismos de contralor sobre el ejecutivo y la capacidad de agenda del legislativo departamental.

de diseño e implementación de políticas públicas (Laurinaga & Guerrini, 1994; Magri, 2003; Rodríguez, 2014). Aunque persisten problemas como el déficit acumulado y el endeudamiento, la informalidad de los sistemas de gestión humana, o la falta de transparencia y de rendición de cuentas (Cardarello & Nieto, 2023; Freigedo & Rodríguez, 2019; Lorenzo et al., 2022), sin embargo, paralelamente se observan también innovaciones en la gestión. Ejemplo de ello son los nuevos mecanismos de financiamiento como fideicomisos o fondos público-privados, las nuevas formas de participación ciudadana, esquemas de gobernanza local, sistemas de planificación estratégica, o las diversas formas de provisión de los servicios que desarrollan la tercerización y/o colaboración con empresas y organizaciones de la sociedad civil, entre otras (Freigedo, 2017; Freigedo & Rodríguez, 2019; Midaglia et al., 2011).

Es notoria la diversidad de condiciones en que los gobiernos departamentales deben asumir sus funciones a juzgar por la marcada heterogeneidad en los diversos índices disponibles de gestión humana o gestión financiera (Freigedo & Rodríguez, 2019). Estos cambios y continuidades se han dado en el marco de una creciente asunción de funciones de los gobiernos subnacionales en la división del trabajo gubernamental, en simultáneo con un incremento notorio de las transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos departamentales desde 2005 hasta el presente (Freigedo et al., 2021; Muñoz et al., 2017).

Estos procesos de cambio e innovación institucional, sin embargo, no parecen ser lineales en términos de las causas políticas, económicas y sociales que los impulsan. Resulta necesario profundizar sobre los factores que en Uruguay operan en el desarrollo de las capacidades de gobierno, sus recursos fiscales y asunción de competencias, entre otros aspectos. En particular, cuáles son las causas que conducen a que los gobiernos departamentales se modernicen, se profesionalicen, aumenten sus capacidades estatales, en un mundo donde los problemas son cada vez más complejos y requieren formas más sofisticadas de abordaje (Subirats, 2015).

Este trabajo propone que las RIG generan incentivos para que las intendencias adopten distintos modelos de gestión, unos más profesionalizantes, otros más tradicionales o discrecionales. ¿Por qué las RIG inciden en los modelos de gestión que aplican las intendencias? ¿Y por qué incidirían en la dirección de la gobernanza local? Las respuestas a estas preguntas se encuentran en tres argumentos fundamentales a las que esta tesis intenta aportar evidencia empírica. El primero tiene que ver con que las RIG actúan por campos de políticas (*issues*). El segundo es que las RIG desarrollan distintos tipos de instrumentos de gestión intergubernamental en el marco de esas políticas, de variada

naturaleza y alcance. Y el tercero, es que las RIG, en función de su capacidad de articular eficazmente esos instrumentos, pueden generar incentivos sobre los modelos de gestión que implementan los niveles inferiores de gobierno.

Se destaca el enfoque de las RIG, no solo como espacio o ámbito de coordinación intergubernamental, sino como variable de incidencia que puede alterar los equilibrios y cambiar el estatus quo en cuanto a la forma en que los gobiernos subnacionales construyen y fortalecen sus capacidades estatales para hacer políticas públicas. Esta es una cuestión relevante para los gobiernos centrales principalmente en los Estados unitarios, en la medida que sobre ellos recae en mayor medida la responsabilidad de diseñar y accionar los mecanismos de RIG.

En este sentido, el presente trabajo busca contribuir desde un punto de vista teórico a conectar dos corpus conceptuales que, aunque están muy relacionados entre sí, generalmente se presentan disociados, como son el marco de las capacidades estatales y el referido a las RIG. Usualmente las RIG se han estudiado como atributos de las capacidades político-institucionales a nivel subnacional (Grin et al., 2019). Sin embargo, en esta tesis se considera a las RIG como una variable diferente y explicativa de las capacidades estatales subnacionales.

Esta tesis procura realizar una contribución teórica con alcance a los países de tipo unitario, puesto que muchas veces se dan por sentado los mecanismos de relacionamiento intergubernamental (vertical u horizontal) sin reparar en la incidencia que éstos tienen sobre las capacidades estatales de las entidades subnacionales. No solamente en la dimensión política-institucional, sino también sobre las capacidades técnico-administrativas. Dicho de otro modo, las RIG, aunque son un ámbito de relacionamiento integrado por la propia unidad del gobierno subnacional, tienen un efecto diferencial sobre los tipos de capacidades y los modelos de gestión que los gobiernos subnacionales asumen. Esto es así porque hay distintos tipos de RIG que inciden de un modo particular sobre las distintas dimensiones de las capacidades estatales subnacionales.

La forma en que las RIG operan sobre las capacidades estatales de las intendencias y sobre las opciones de los intendentes en términos de modelos de gestión es a través del desarrollo de diversos instrumentos, legales, económicos, administrativos y políticos (Agranoff, 2007), que dan lugar a determinadas lógicas formales e informales de relacionamiento entre niveles de gobierno (Jordana, 2001). Existen a su vez diversas combinaciones entre estas lógicas formales e informales, que pueden dar lugar a distintos

esquemas de RIG, unos más fuertes y otros más débiles. Estos esquemas se dan en el marco de las distintas políticas públicas que los distintos niveles de gobierno aplican.

Este trabajo plantea que cuando la RIG es fuerte, las lógicas son predominantemente formales, y los lazos informales generan circuitos virtuosos que favorecen la implementación de las políticas públicas. Entonces estas lógicas de RIG operan de forma complementaria y producen incentivos sobre las administraciones subnacionales para aplicar modelos de gestión mayormente formalizados, estratégicos, y en mayor medida orientados por resultados. Al contrario, cuando la RIG es débil, las lógicas formales ceden ante las lógicas informales de relacionamiento entre los políticos y funcionarios de ambos niveles de gobierno, y generan condiciones para la gestión informal, particularista y discrecional. Naturalmente, la suerte de esta influencia es difusa y genera diversas situaciones híbridas, mezcladas o combinadas, dependiendo de los *issues* de política en concreto. Pero en cualquier caso hay una incidencia relevante de las RIG sobre las capacidades estatales de las intendencias, porque forman parte del entramado institucional multinivel que puede favorecer o inhibir determinadas prácticas de gestión en los diversos campos de políticas.

Cuando la RIG es fuerte, formal y establece condiciones precisas y transparentes que son aceptadas por ambos niveles de gobierno (porque se basan en arreglos formales y procedimientos legales, porque tienden a una asignación de recursos económicos transparentes, entre otros factores), entonces habrá mayores condiciones para desarrollar modelos de gestión orientados por lógicas de gobernanza local que propicien una mayor participación de la ciudadanía y el sector privado y una gestión orientada por resultados. En cambio, cuando la RIG es débil e informal (porque prioriza la negociación político-partidaria al establecimiento de reglas formalizadas, porque establece condiciones *ad hoc* derivadas de la negociación por oposición a una mayor previsibilidad), entonces habrá una preeminencia de la lógica política que, en el marco del diseño institucional subnacional *hiperpresidencialista*, favorecerá modelos de gestión mayormente discrecionales y particularistas.

¿Por qué asociar las RIG formales con los modelos de gobernanza local? ¿O las RIG informales con modelos de gestión más informales o discrecionales? En la medida que las RIG informales no están basadas en normas legales sino en criterios *ad hoc* que surgen de la negociación política (Jordana, 2001), entonces no generan incentivos para desarrollar mecanismos formalizados o sistemas de resultados a nivel de los modelos de gestión de las intendencias, y abren así un mayor espacio para la arbitrariedad. Esto es así porque difícilmente impongan restricciones a los intendentes por fuera de la lógica político-

partidaria, lo que limita la capacidad de promover prácticas meritocráticas u orientadas por resultados, como el establecimiento de una carrera funcional o la evaluación del desempeño, la gestión por resultados o una mayor participación ciudadana y de los actores locales en los procesos de planificación y gestión, entre otros aspectos.

Cuando prima un criterio político surgido de la negociación entre las partes (RIG informal) en detrimento de un criterio general que establece condiciones ecuanímes con fuerza de ley (RIG formal), entonces no hay incentivos para impulsar modelos de gestión mayormente formalizados o racionalizados, pues no se obliga mediante compromisos y condiciones formales a que las intendencias accedan a los recursos fiscales, económicos, administrativos y políticos. Dicho de otro modo, en la RIG informal, las intendencias no acceden a los recursos gracias a normas y procedimientos transparentes, sino que lo hacen gracias al desempeño que alcanzan en la negociación con el gobierno central; por lo tanto, eso no obliga (aunque tampoco inhiba) al desarrollo de prácticas mayormente formalizadas de gestión. Como se verá más adelante, la ausencia de condicionamientos a través de RIG más bien se asocia con cierta inercia de "dejarlo todo como está", es decir, no introducir mayores cambios ni innovaciones que pongan en riesgo la "zona de confort" de los intendentes.

Asimismo, los modelos de gestión discrecionales y particularistas encuentran más desarrollo en ausencia de condiciones formales desde arriba. En un Estado unitario donde el poder se encuentra fuertemente concentrado en las estructuras de nivel nacional, tanto a nivel de la administración como de los partidos que la integran, si no se generan incentivos y restricciones desde arriba tendientes a modelar o generar efectos en las unidades inferiores como es el caso de las intendencias, primará la lógica particular. En cambio, cuando se fijan condiciones legales, económicas y fiscales, habrá opciones para que los intendentes impulsen modelos de gestión mayormente formalizados y profesionalizantes. Por ejemplo, si las agencias del gobierno central y sus políticas solicitan resultados en términos de eficacia y eficiencia a cambio de los recursos económicos, administrativos o políticos que descentralizan, habrá más chance que las unidades subnacionales generen estos instrumentos de gestión, porque para acceder a esos recursos necesariamente deben ofrecer resultados. Si en cambio la descentralización opera como mera devolución desde arriba, y no se establecen metas, criterios, procesos o resultados, no habrá incentivos para que desde abajo estos se generen y por lo tanto las capacidades estatales concomitantes para producirlos. Del mismo modo inciden los regímenes de colaboración, asistencia técnica, coordinación, etc. Si el gobierno central no ayuda a las intendencias, es difícil que, principalmente las más pequeñas y pobres, puedan

dar pasos en la dirección de fortalecer sus capacidades técnico-administrativas y político-institucionales.

Es importante destacar que las RIG no operan solas y existen variables de contexto que son relevantes que inciden sobre las capacidades estatales y los modelos de gestión que aplican las intendencias. Al hablar de capacidades estatales necesariamente hay que referirse a los actores externos al gobierno que interactúan con él en los procesos de políticas públicas, y también a los actores internos que forman parte de la organización estatal pero que ingresan a ella desde afuera. Dicho de otro modo, hay variables que condicionan el acceso tanto de los recursos humanos como financieros, y también hay características culturales, políticas y territoriales en sentido amplio que inciden sobre las capacidades estatales que se generan en un departamento en un momento determinado. Estas variables se incluyen en el modelo analítico como variables rivales, en el entendido que para poder demostrar la incidencia de la variable explicativa "RIG" sobre la variable dependiente "modelos de gestión de las intendencias" deben tenerse presente sus efectos para controlarlos.

Como se ha señalado, el estudio de las capacidades estatales se ha desarrollado con foco en los estados nacionales, principalmente a nivel del gobierno central o de agencias estatales de alcance nacional; menor ha sido el desarrollo a nivel subnacional, aspecto también constatable en Uruguay. En este marco, el presente trabajo contribuye tanto teóricamente como empíricamente, en la medida que conceptualiza las capacidades estatales y presenta modelos de gestión que pueden medirse a nivel de otros gobiernos subnacionales fuera de Uruguay.

Por su parte, el presente trabajo contribuye empíricamente en dos niveles; por un lado, un nivel de estudios comparativos a nivel subnacional entre intendencias; en segundo lugar, a nivel particular en casos seleccionados. En el nivel comparativo se presenta la medición de los modelos de gestión de las 19 intendencias del país en el período 2005-2020, lo que permite distinguir los diversos modelos implementados, definidos como orientación general de la gestión de las intendencias en cada período de gobierno y en la globalidad del período analizado. Por otro lado, en el nivel particular, es posible mostrar cómo efectivamente en Uruguay las RIG pueden generar efectos sobre las capacidades estatales subnacionales. En este segundo nivel el análisis, el trabajo se concentra en el estudio de pocos casos, de modo de precisar mejor la incidencia concreta de las RIG sobre los modelos de gestión en cada uno de ellos; pero en este caso, el análisis es al interior de distintos *issues* de políticas públicas y no en forma genérica como en el primer nivel comparativo. En la medida que las RIG se definen en el marco de una distribución de

funciones determinada entre los distintos niveles de gobierno y en relación a cada *issue* de política pública (Agranoff, 1993, 2007) resulta necesario descender desde un nivel comparativo general hacia un análisis de pocos casos para estudiar la incidencia de las RIG sobre los modelos de gestión que aplican las intendencias, ya no en forma general sino a nivel de cada política pública en concreto. Esto supone no solamente seleccionar intendencias sino también seleccionar *issues* de políticas para inferir causalidad de las RIG sobre los modelos de gestión.

La tesis se estructura de la siguiente manera. En el capítulo 2 se plantea y desarrolla el problema y la pregunta, su relevancia teórica y empírica en términos de su contribución en el marco del caso uruguayo, y los principales aspectos del diseño institucional y el marco político que encuadran la presente investigación.

Seguidamente se presentan dos capítulos como parte del marco teórico. El capítulo 3 consiste en la conceptualización de la variable dependiente *capacidades estatales de las intendencias*; se desarrollan los dos componentes de las capacidades estatales que son el político-institucional y el técnico-administrativo; se desarrolla una tipología conceptual de capacidades estatales que consiste en la combinación de los dos componentes de capacidades antes señalados, de la cual emergen tres tipos ideales de modelos de gestión de las intendencias: i) Discrecional, ii) Burocrático y iii) Gobernanza Local. De ese modo se llega finalmente a la operacionalización del concepto "modelo de gestión de las intendencias" del cual se desprenden diversos indicadores para su medición.

El capítulo 4 está centrado en la variable independiente RIG. En ese sentido se desarrollan los antecedentes de la literatura en torno al concepto de RIG y se realiza una conceptualización de la mano de la necesidad de conectar este corpus teórico con el de capacidades estatales. Este capítulo plantea tanto el carácter formal e informal de las RIG como los diversos mecanismos de implementación que surgen en los distintos campos de políticas públicas, llegando a proponer un modelo conceptual de RIG fuertes y débiles con efectos diferenciados sobre las capacidades estatales subnacionales y los modelos de gestión de las intendencias. Este capítulo incluye un breve desarrollo de las variables socioeconómicas y políticas que se presentan como rivales de la variable explicativa de esta tesis que son las RIG.

El capítulo 5 presenta la metodología de la tesis, donde se desarrollan en detalle la operacionalización y los indicadores de las variables del modelo. En este sentido se destaca que la estrategia de investigación supone dos niveles; un primer nivel que incluye la medición y caracterización de las 19 intendencias departamentales en torno a los modelos

de gestión que implementan en términos generales; un segundo nivel de análisis de casos donde se estudia el impacto particular de las RIG sobre los modelos de gestión por *issue* de política. En este último caso, se fundamenta el uso del método comparativo cualitativo de pocos casos basado en su variante de comparación entre casos bien diferentes o método de la semejanza crucial (Liñán, 2008; Sartori, 1994; Collier, 1992; Przeworski 1970).

En el capítulo 6 se desarrolla la medición de la variable dependiente “modelos de gestión” para las 19 intendencias durante el período considerado (2005-2019) en un nivel general y comparativo. Se presentan los índices de gobernanza político-institucional, índices de gobernanza técnico-administrativa, y el índice de gobernanza departamental (IGD). Estos índices se presentan para cada período de gobierno considerado por intendencia.

En el capítulo 7 se analizan dos casos en perspectiva comparada, Paysandú y Cerro Largo, a nivel de dos *issues* que son 1) ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y 2) políticas sociales. Se presenta la justificación de la selección de los casos y los *issues*, así como se desarrolla la comparación del efecto diferenciado de cada esquema de RIG sobre los modelos de gestión en las dos intendencias. El principal insumo para la comparación consiste en la implementación de entrevistas personales a informantes calificados para estudiar el efecto de las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias. Finalmente, en el capítulo 8 se desarrollan las conclusiones de la tesis.

2. EL PROBLEMA

En el presente capítulo se fundamenta y justifica la relevancia de estudiar la incidencia de las RIG sobre las capacidades estatales subnacionales, en particular sobre los modelos de gestión que aplican las intendencias en Uruguay durante el período 2005-2020. Para ello en primer lugar se presenta el caso, aludiendo a la agenda de descentralización impulsada por el gobierno del FA durante el período estudiado. En segundo lugar, se realiza un repaso en materia de tradiciones e innovaciones que forman parte del bagaje de la cultura política y administrativa a nivel subnacional en Uruguay. Por último, se plantea y desarrolla la pregunta, así como el marco analítico de la presente investigación para dilucidarla.

2.1. La agenda de descentralización de los gobiernos del Frente Amplio

En 2005 comienza la "era progresista" en Uruguay (Garcé & Yaffe, 2014). Este es un giro relevante en la historia política del país porque produjo el ascenso por primera vez de la centro-izquierda al gobierno nacional, a través del Frente Amplio (FA). El ciclo se extiende hasta 2019 cuando el Partido Nacional (partido tradicional de centro-derecha) gana las elecciones. Los quince años de gobierno del FA, aunque tuvieron matices en sus tres períodos, se caracterizaron por la asunción de un modelo de desarrollo de inspiración neodesarrollista, de corte nekeynesiano y que supuso un retorno a las políticas estatistas, intervencionistas, aún moderadas en el marco de un estado orientado hacia el mercado pero que claramente siempre estuvo por diversos motivos mandatado hacia la intervención (Bidegain et al., 2021; Lanzaro, 2010; Narbondo, 2014). En este marco, hay algunos hitos del modelo que vale destacar porque también van a influir en la agenda de descentralización y en los efectos políticos e institucionales sobre los gobiernos subnacionales y las intendencias en particular.

En primer lugar, con el FA se produce un avance sustantivo en materia de políticas sociales, de la mano del impulso hacia un sistema de protección social de orientación y vocación universalista, con amplia presencia y despliegue territorial, pero con una conducción fuertemente centralizada en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) creado en 2005. Tanto la emergencia social generada por la crisis de 2002 como el nítido mandato de cambio que acompañó al primer período del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) dotaron a este ministerio de una elevada legitimidad en el sistema político en general. La creación del MIDES y su desarrollo posterior generó efectos relevantes en la capacidad del Estado con incidencia directa sobre el territorio nacional y los departamentos en particular.

Durante los 15 años de gestión del FA la pobreza per cápita se redujo del 32% al 9%³ y la desigualdad pasó de 0,459 a 0,397 medida por índice de Gini⁴. Estos resultados no solamente ocurrieron como consecuencia de las políticas sociales, sino que respondieron a una tendencia de crecimiento de la economía de largo plazo que creció una vez y media en el período, a una tasa anual promedio cercana al 4% en términos per cápita⁵.

Dentro de las políticas sociales y de desarrollo social cabe incluir algunas reformas de relieve como la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), de la mano de una mayor formalización de la economía y el financiamiento de las prestaciones de acuerdo a cápitas con condiciones de prestaciones (Fuentes & Rodríguez, 2021, p. 589). Paralelamente se dio un impulso sostenido a la agenda de derechos sociales (matrimonio igualitario, interrupción voluntaria del embarazo, entre otros), todo lo cual supuso la proliferación de programas e instrumentos de alcance nacional con niveles de incidencia, complementariedad y coordinación con los gobiernos subnacionales. Todo este impulso se sumó a los preexistentes en materia de juventud (INJU), educación inicial y primaria (por ejemplo, Centros CAIF), las asignaciones familiares, entre otros dispositivos que venían de larga data y formaban parte de la matriz de protección social del país. Esto implica que durante los gobiernos del FA hubo una expansión del Estado, de los recursos y de los instrumentos de políticas con fuerte conducción del gobierno central, con diversos y variables niveles de descentralización, desconcentración, y/o devolución hacia los departamentos, incluidas las intendencias⁶.

En segundo lugar, se destacan las políticas orientadas al desarrollo económico y territorial. Algunas de sus características en el mediano y largo plazo fueron la promoción de la inversión extranjera directa, que tuvo un impulso muy importante principalmente durante el período 2005-2017, distinto a lo que era característico en la historia reciente del país⁷. Estas políticas tuvieron incidencia directa sobre la base fiscal de algunos departamentos, y también sobre otros aspectos de la gestión departamental, que fueron depositarios de grandes inversiones y diversos regímenes de excepción, como las zonas francas, entre otras modalidades.

³ Fuente: <https://www.ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza>.

⁴ Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-gini/uruguay>.

⁵ Durante el primer quinquenio Uruguay creció a tasas cercanas al 6% anual. En el segundo período las tasas fueron del 4,5%, bajando el ritmo de crecimiento en el tercer período al 0,5% anual. Basado en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=UY>.

⁶ Un completo y sucinto racconto de las transformaciones institucionales sobre la matriz de protección social de Uruguay en el período 2005-2018 puede verse en (Milanesi et al., 2018).

⁷ La inversión extranjera directa fue del entorno del 1% anual como porcentaje del PIB entre 1970 y 2004, y pasó al 6% anual entre 2005 y 2015. En el tercer mandato del FA la IED se reduce a menos del 2% anual. Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=UY>.

Otro impacto directo sobre la economía del país fue el llamado boom de los *commodities*, que, si bien operó como shock externo de los precios de exportación, permitió la radicación de emprendimientos productivos de gran porte en el interior del país como la industria sojera y cerealera, lo que impactó sobre la revalorización de la tierra, a la vez que generó nuevos reequilibrios en la economía primaria y secundaria del país. Todo ello impactó sobre la demanda de los servicios municipales, como por ejemplo el mantenimiento de la caminería rural o la urbanización de centros poblados, lo que obligó a las intendencias a buscar nuevas formas y esquemas de financiamiento para acompañar estos cambios en el territorio.

Tanto el impulso a la forestación como el boom de los *commodities* y el auge de la producción agroexportadora, generaron fuertes presiones sobre las capacidades de las intendencias para atender los diversos problemas derivados del déficit de infraestructura de conectividad. Este último se vio agravado por las contingencias del cambio climático, lo que obligó al gobierno nacional a buscar formas alternativas de financiamiento para transferir a las intendencias.

Este crecimiento económico ambientó la introducción y el fortalecimiento de los procesos de planificación estratégica, donde el componente territorial tuvo un papel muy importante. Confluyeron en esta característica no solamente la ideología y el carácter programático de la izquierda sino también la incidencia de algunos actores externos y multilaterales que difundieron y apoyaron los procesos de planificación territorial, como por ejemplo la Unión Europea (UE), la Agencia Española de Cooperación para la Innovación y el Desarrollo (AECID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Junto con otros actores como la Universidad de la República (UDELAR) y también otras universidades, se complementaron a la hora de dotar al gobierno de instrumentos de conducción que fueron fundamentales para entender el enfoque de la planificación y el desarrollo territorial que caracterizó al modelo del FA. Como se verá más adelante, estas cuestiones generaron distintos impactos sobre las capacidades estatales y los modelos de gestión de las intendencias.

Paralelamente el gobierno central avanzó en su necesidad de fortalecer la capacidad fiscal. Su principal estrategia fue la de diseñar e implementar un nuevo sistema tributario, tendiente a simplificar y transparentar el sistema entonces vigente e introducir el sistema de impuesto a la renta de la persona física como forma de lograr una mayor equidad de las contribuciones, un viejo postulado de la izquierda transformado en uno de los 'buques insignia' del gobierno. La política tributaria fue uno de los pilares de un conjunto más amplio de políticas orientadas a reducir la desigualdad y la pobreza, como la restitución

de los consejos de salarios, la instauración del FONASA y la “ampliación de la cobertura y el valor de las prestaciones no contributivas” a través de programas como el PANES⁸ y el Plan de Equidad (Vigorito, 2021, p. 634). Todo ello contribuyó para ampliar la base fiscal nacional lo que asociado a las altas tasas de crecimiento económico posibilitó un aumento de la recaudación del gobierno central a través de impuestos.

Una de las perspectivas claves de la planificación fue la de trabajar sobre las oportunidades del crecimiento económico para generar empleo en el territorio, y otorgar la formación necesaria de capital humano para cubrir las vacantes y los requerimientos del sector privado. En este sentido las intendencias fueron ventanilla de entrada de las demandas sociales y ofrecieron en coordinación con el gobierno central, en particular con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y otros ministerios como el MIDES, el MGAP o el MIEM, programas de articulación y apoyo para el fortalecimiento de las cadenas de producción, en clave de potenciar los conglomerados productivos y su inserción en los flujos de comercialización internacionales⁹.

En esta lógica de la planeación, la promoción y la expansión del desarrollo económico con conducción estatal, pero con participación del sector privado y orientación al mercado internacional, se consolida una perspectiva del desarrollo sostenible donde el componente medioambiental ocupa un papel central. En esta lógica surgen instrumentos de planificación y desarrollo relevantes como los enmarcados en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible aprobada en 2008. Esta ley, no solo desarrolla un amplio repertorio de instrumentos de gestión y participación territorial en las diversas escalas nacional, regional, departamental y local, sino que también dota de recursos técnicos a las agencias especializadas de su implementación, fundamentalmente la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Desde esta dirección se establecieron convenios y apoyos específicos con los gobiernos departamentales para apoyar a las 19 intendencias en el desarrollo de sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Aunque la cuestión ambiental es vasta, se priorizó el enfoque del impacto ambiental en los proyectos de inversión; se desarrolló la coordinación en materia de mitigación del cambio climático a través de los diversos comités de emergencias; y se desarrolló, fundamentalmente durante el tercer período de gobierno, una campaña de sensibilización

⁸ Plan Nacional de Apoyo a la Emergencia Social. Fue uno de los principales planes de respuesta a la crisis social y cuya implementación estuvo a cargo del MIDES.

⁹ En esta perspectiva se destaca el trabajo de análisis prospectivo realizado por *Estrategia Uruguay III Siglo*, en la órbita de la OPP. Véase en particular el análisis en la dimensión territorial y la regionalización de los escenarios nacionales (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2009).

y de inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos por las Naciones Unidas con foco en 2050. Toda esta combinatoria de alianzas internacionales de la mano de la promoción del desarrollo nacional, unido a la inevitable agenda de mitigación del cambio climático, tuvieron impacto sobre la trama de relaciones intergubernamentales, tanto en términos horizontales (entre ministerios y agencias del gobierno central) como con las unidades desconcentradas y los gobiernos subnacionales.

Por último, uno de los cambios más relevantes en la ingeniería institucional del estado uruguayo es la creación del tercer nivel de gobierno a partir de 2009. Este fue un paso significativo en la dimensión política de la descentralización (Falleti, 2005) abriendo paso a la elección de autoridades locales a través del voto. El modelo escogido para el organismo del gobierno local fue el concejo municipal, integrado por cinco miembros, el alcalde y cuatro concejales elegidos por representación proporcional. El esquema colegiado de gobierno colide en gran medida con el esquema unipersonal y presidencialista observado para el ejecutivo nacional y el gobierno departamental (Buquet & Garcé, 2018). Aunque el cambio fue significativo en materia política, la descentralización fue muy baja en materia administrativa y prácticamente nula en la dimensión fiscal (Freigedo et al., 2021). Sin embargo, y por esta misma razón, al depender los municipios en extremo de los niveles superiores de gobierno, se establecieron mecanismos de relaciones intergubernamentales novedosos tendientes a dotarlos de financiamiento y favorecer la coordinación multinivel para la provisión de los servicios y bienes públicos locales (Freigedo et al., 2021).

La creación de los municipios como tercer nivel de gobierno fue inspirada en gran medida sobre la noción de acercamiento del Estado al ciudadano y con énfasis en la participación ciudadana. En este sentido se estableció en la ley la obligatoriedad de las audiencias públicas y se favorecieron los espacios y ámbitos de participación ciudadana de nivel local. Este concepto de la descentralización asociado a la promoción de la participación ciudadana es producto fundamentalmente de la matriz ideológica de la izquierda en su versión neodesarrollista (Ruiz Díaz, 2017). Este marco ideológico favorable contó además con una alta voluntad política, en particular del presidente Vázquez, quien se apoyó en su experiencia previa como intendente de Montevideo para llevar adelante el proyecto de descentralización y participación ciudadana. Por lo tanto, durante el período estudiado la descentralización operó antes en la dimensión política que en las dimensiones administrativa y fiscal (Freigedo et al., 2017), a la vez que hubo un énfasis en cuestiones como la planificación y la participación ciudadana por sobre la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios municipales (Bidegain et al., 2021; Ruiz Díaz, 2017). Este proceso de municipalización requirió, por tanto, la generación de capacidades estatales a nivel de las intendencias, por ejemplo capacidades organizativas y administrativas para

dotar a los nóveles municipios de recursos humanos, la creación de direcciones de descentralización y de ámbitos de coordinación entre intendencias y municipios, o la dotación de infraestructuras y equipamientos a nivel de las localidades del interior de los departamentos, más allá de las capitales departamentales. En este sentido, la creación del tercer nivel de gobierno también impactó sobre las competencias y los modelos de gestión de las intendencias y sus posibilidades de adaptarse al nuevo marco institucional.

Esta priorización de la dimensión participativa en la creación de los municipios, también se observa a nivel de las agencias desconcentradas del gobierno central, que, durante todo el período estudiado, fundamentalmente en el primer tramo de gobierno (2005-2010) impulsó la creación de diversos ámbitos de consulta, participación social y coordinación interinstitucional. Tal es el caso de las reformas de descentralización en el MGAP, MSP, ASSE, la creación del MIDES, que en su diseño contemplaron la creación de mesas, concejos, y otras modalidades más o menos participativas. Esta participación en general fue más bien consultiva antes que resolutive o vinculante, y en gran medida respondió a una estrategia política deliberada del gobierno central de avanzar hacia el territorio. Ello generó equilibrios diversos en cada departamento en cuanto al tipo de relación entre gobierno nacional y los gobiernos departamentales, donde muchas veces el conflicto primó ante la cooperación (Carneiro et al., 2019; Midaglia et al., 2011).

Tanto el modelo de desarrollo y las políticas efectivamente implementadas, como la inversión en infraestructura y logística, el desarrollo industrial y del turismo, la agenda en materia de planificación y participación, incluyendo la creación de los municipios, constituyen la trama en que los gobiernos departamentales y las intendencias en particular deben desenvolverse durante el período estudiado. Este desenvolvimiento supone pasar de una noción municipalista tradicional (la de la intendencia de los servicios básicos), hacia una noción de gobierno intermedio, articulador entre las demandas locales y las soluciones de política pública nacionales con abordaje territorial e incidencia en el ciclo de la política. Esto torna clave la cuestión de las capacidades estatales necesarias para esta nueva etapa, es decir, cuáles y cómo se generan estas capacidades y de qué depende su consolidación, de modo de favorecer un Estado más eficaz, eficiente y transparente en el marco del Estado democrático de derecho (EDD).

La necesaria articulación entre el modelo de desarrollo nacional con la mitigación de las desigualdades existentes a nivel territorial, exigen el diseño de sistemas de relacionamiento intergubernamental aceptados y eficaces:

“...tanto la descentralización territorial como funcional producen tendencias también hacia la ampliación de desigualdades en el acceso a bienes y servicios públicos y en el desarrollo económico y el acceso a sus beneficios. Existen diferencias de poder entre regiones del territorio nacional por distintas y desiguales dotaciones de poder económico, cultural, geopolítico, etcétera. La descentralización del gobierno y de los aparatos estatales sin contrapeso fuerte del gobierno central representativo del conjunto de la ciudadanía tenderá a expresar esa desigualdad de poder entre regiones y, por consiguiente, entre sus ciudadanías y residentes...” (Narbondó, 2014, p. 33).

Esto implica que debe articularse una noción nacional o global del desarrollo con los intereses y las dinámicas locales y regionales. Pero, además de requerir el desarrollo de las capacidades endógenas, incluidas las del gobierno subnacional, en este caso de las intendencias, también se requiere de una capacidad de conducción diferenciada y determinante por parte del gobierno central:

“...(quien) para actuar y lograr sus objetivos de conjunto (requiere de) un aparato administrativo de alcance nacional técnicamente calificado y a su servicio (...). Es decir, necesita una gobernanza jerárquica fuerte y eficiente cuya autoridad jerárquica superior y central sea el gobierno representativo...” (Narbondó, 2014, p. 35).

De ahí la importancia de los mecanismos de relaciones intergubernamentales como variable relevante cuando lo que se quiere explicar es la capacidad estatal de las unidades subnacionales de gobierno.

2.2. Tradiciones e innovaciones en la gestión de las intendencias

Si bien el tema de la descentralización estuvo en la agenda de la transición hacia la democracia, no fue hasta 1996 donde se plasmaron los principales cambios institucionales que habilitaron las fases posteriores. La reforma constitucional del '96 también expresa un punto de inflexión en el sistema de partidos uruguayo, y representa un hito relevante en el pasaje del bipartidismo tradicional hacia un nuevo sistema multipartidario y bipolar (Buquet & Piñeiro, 2014). Aunque la principal agenda reformista se expresa en la adecuación del sistema electoral, también se incluye un paquete muy importante en torno a la agenda de descentralización del país.

En la dimensión electoral, previo a la reforma constitucional la representación proporcional, el múltiple voto simultáneo y la mayoría simple para la elección del presidente en elecciones simultáneas (presidenciales, legislativas y municipales) eran el sello característico de la democracia uruguaya de partidos. Este sistema electoral favoreció un formato estable de competencia interpartidaria y también entre fracciones a la interna de cada uno de los partidos políticos relevantes (Bottinelli, 1991; Buquet et al., 1998; González, 1993). La instauración de la candidatura única presidencial por partido, el sistema de balotaje para la elección del presidente, y la separación en el tiempo entre las elecciones presidencial, legislativas y subnacionales, son un cambio importante que introduce la reforma en la búsqueda de adaptar las reglas de la competencia al nuevo formato del sistema de partidos consolidado después de la dictadura. De este modo, el nuevo sistema electoral busca ordenar la competencia interna, favorecer la generación de acuerdos preelectorales para la conformación de coaliciones legislativas, y jerarquizar la agenda subnacional liberándola del arrastre producido por la elección presidencial (Buquet, 1997; Buquet et al., 1998; López, 2007; Vairo, 2008)

En cuanto a la agenda de descentralización, la reforma recogió varios de los planteos que estaban latentes en el proceso de la transición y consolidación democrática. El propio cambio del sistema electoral incluyó la cuestión subnacional como parte de la negociación entre los partidos. En efecto, el FA aparecía como el partido desafiante del sistema tradicional, por la izquierda, y forzaba una adecuación del sistema de alianzas donde los partidos otrora rivales (Colorado y Nacional) pasarían a cooperar entre sí bajo nuevos formatos de coalición (Chasquetti, 2001; Lanzaro, 2001). Por tanto, admitir el balotaje suponía introducir otras modificaciones sustantivas como la candidatura única por partido a la presidencia y la limitación de la oferta de candidatos a intendente en el orden

departamental, viejos postulados de la izquierda¹⁰, conjuntamente a la separación en el tiempo de las elecciones nacionales de las departamentales. Este es el resumen de lo que podría denominarse la dimensión política de la descentralización que emerge a la salida de la dictadura y se consolida en los años de la redemocratización como un nuevo pacto entre partidos.

Pero este nuevo pacto no solo se redujo a la dimensión política de la descentralización, sino que estableció por primera vez un sistema institucional y político tendiente a fortalecer la agenda de descentralización y su financiamiento, con énfasis en la prédica del desarrollo regional y local equitativo entre Montevideo e Interior, clivaje que también persiste en términos políticos y, como se explicará más adelante, resulta relevante para entender las dinámicas de relacionamiento interpartidario e intergubernamental¹¹. En este marco, la nueva Constitución consolidó dos ámbitos sustantivos de representación y toma de decisiones como el Congreso de Intendentes (CI) y la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) (Artículos 230 y 262 respectivamente); creó dos fuentes de ingresos bajo la modalidad de transferencias nacionales que pasaron a formar parte del instrumental de financiamiento de los gobiernos departamentales como el Art. 214 y el Fondo de Desarrollo del Interior (Art. 298). Asimismo, habilitó la creación de autoridades locales electivas, lo que posteriormente se consagró en la creación de municipios electivos conformando un tercer nivel de gobierno (Art. 262). Por tanto, avanzó tanto en la dimensión política como fiscal de la descentralización, aunque como se verá más adelante, esta quedó en extremo subordinada al gobierno central.

Este nuevo marco institucional y político ambientó el diseño de ámbitos y normas (formales e informales) de relacionamiento intergubernamental (RIG), que convivieron en la práctica con las inercias de la gestión de las intendencias, los problemas de financiamiento, los déficit de capacidad, los conflictos políticos y sociales acaecidos tras el desfase entre una agenda de descentralización ambiciosa y la capacidad real de los gobiernos departamentales para cumplir con las expectativas de la población. Como ha sido destacado en la experiencia latinoamericana de la descentralización, los procesos de redemocratización de los años 80 y siguientes generaron altas expectativas en la población sobre la calidad de los servicios públicos, y las autoridades locales fueron demandando recursos institucionales y económicos para hacerlos efectivos. Pero no siempre la velocidad y la práctica de estos procesos fue exitosa (Carrión, 2004; Finot, 2001). Uruguay no fue

¹⁰ El FA tradicionalmente estuvo en contra de la llamada "ley de lemas" por considerarla poco transparente y engañosa, fundamentalmente para los votantes, en el entendido que la acumulación entre distintos candidatos, sobre todo a escala de la presidencia, era una forma de torcer la voluntad popular.

¹¹ La geografía del voto en Uruguay marca una concentración del voto por el FA en Montevideo, Canelones y el área metropolitana, mientras que los partidos fundacionales son más fuertes en los departamentos del interior.

la excepción en este sentido, máxime teniendo en cuenta que el (tardío) proceso de descentralización confluyó con una severa crisis económica y social como fue la crisis de 2002.

Cuando el país tuvo que poner en práctica el nuevo andamiaje que emergía de la Constitución del '96, los gobiernos departamentales acuciaban múltiples problemas. Por un lado, abultados niveles de déficit acumulados y falta de financiamiento. En 1999 se empezaba a notar este problema que atravesaba a varias intendencias, muchas de las cuales tenían valores de déficit superiores al 100% de déficit acumulado sobre recursos propios. Este problema se acentuó como consecuencia de la crisis de 2002, llegando a haber intendencias que superaron el 200% de déficit acumulado en relación a sus ingresos propios, debiendo recurrir a diversas modalidades de endeudamiento, muchas veces discrecionales (Rodríguez, 2014). Esta situación de crisis financiera y sobreendeudamiento unido a la necesidad de paliar la crisis generó un efecto negativo sobre las capacidades estatales de las intendencias, puesto que dejaron de priorizar las políticas públicas para pasar a una lógica de apagar incendios (Rodríguez, 2002). Este endeudamiento no solo expresaba una falta de financiamiento, sino que recayó tanto sobre proveedores públicos (empresas públicas) como en acreedores locales, cortando las cadenas de pago y repercutiendo negativamente sobre las economías locales. Asimismo, dejó en evidencia las prácticas discrecionales y arbitrarias de los intendentes en la desesperada búsqueda por obtener recursos, lo que los llevó en varios casos a sobre endeudarse y a recurrir a fuentes de ingresos por fuera de los límites formales y legales¹².

Esta dimensión de crisis de financiamiento se trasladó también al ámbito de crisis de gobernabilidad, y en muchos casos los intendentes debieron afrontar juicios políticos promovidos por legislativos comunales que acabaron en el parlamento nacional (Cardarello & Puig, 2023). En otros casos, varios intendentes debieron postergar sus carreras políticas, por ejemplo, abandonando la lucha por la reelección y cediendo poder ante sus desafiantes internos, todo como consecuencia de los elevados costos políticos de enfrentar la crisis. Por su parte, a nivel socio-económico, muchas intendencias vieron dispararse sus niveles de morosidad; a la vez debieron recurrir al empleo público directo como forma de paliar el creciente desempleo que emergía de la crisis económica que hacía estragos en los

¹² Durante la crisis de 2002 fueron notorias estas prácticas que inclusive se practicaban con anterioridad. Por ejemplo, el manejo financiero que muchos intendentes hacían de las retenciones a los funcionarios por concepto de préstamos sociales del BROU, o los aportes jubilatorios al BPS, lo que además de perjudicar a los funcionarios generaba endeudamiento de las intendencias con los mencionados entes públicos. Sin contar el endeudamiento corriente y el manejo discrecional con los acreedores locales, muchos de ellos pequeñas empresas, comercios, proveedores de insumos y servicios, etc.

departamentos; todo ello generaba un efecto boomerang contra las finanzas y la calidad general de los servicios municipales.

Sin entrar en el fondo de este asunto, es necesario resaltar que mientras la agenda de descentralización avanzaba en el nivel del sistema político nacional, a nivel de los sistemas de partidos y de las sociedades locales la dinámica era acuciante y en ocasiones crítica.

A pesar de este complejo panorama, la crisis social y económica ambientó también la oportunidad de innovar. Incluso antes de la crisis, ya en los años noventa (Lauraga & Guerrini, 1994) señalaban el cambio del rol de los intendentes, quienes portaban una agenda de 'políticas innovadoras' como consecuencia de la retirada del Estado central que les abría paso a las y 'funciones de nuevo tipo' de las intendencias como por ejemplo las políticas de desarrollo económico y social. En efecto, las intendencias se fueron convirtiendo en verdaderos ámbitos para la hechura de políticas públicas de nuevo tipo, dejando de ser meros prestadores de servicios municipales tradicionales ABC¹³ (Lauraga & Guerrini, 1994; Rodríguez, 2002).

De este modo, las intendencias comenzaron a implementar programas y acciones en áreas como la educación, la salud, el bienestar social, el desarrollo económico y la gestión ambiental en clave de desarrollo sostenible. Fueron, por una parte, asumiendo roles donde el gobierno central se alejaba, y por otro, coordinando esfuerzos con aquél en clave de complementariedad.

En este sentido se pueden mencionar variados ejemplos como las políticas de alimentación y la coordinación con INDA; las políticas de juventud a través de las Oficinas Municipales de la Juventud (OMJ) en conexión con el INJU; las políticas de vivienda implementadas por las intendencias en coordinación con el BHU y el MVOTMA, incluida la regularización de asentamientos irregulares (PIAI) y la vivienda rural (MEVIR), que además contaron con asistencia técnica y financiera de organismos multilaterales como el BID o la UE. Otro tópico relevante fue la asistencia a la salud, principalmente la atención primaria a través de las policlínicas municipales y las diversas acciones de complementariedad con los prestadores públicos y privados de los departamentos, fundamentalmente en las áreas rurales. También las acciones de apoyo y socorro a las dificultades edilicias que frecuentemente presentaban las infraestructuras educativas, escuelas y liceos, en las

¹³ Los autores acuñaron la expresión "ABC" para referirse a las funciones tradicionales de las intendencias sintetizadas en las competencias de alumbrado, barrido y calles.

localidades del interior del país. Este fue un tema recurrente en el CI, donde se demandó al gobierno central un mayor esfuerzo por reconocer estas erogaciones.

En el área del desarrollo económico cabe mencionar los diversos programas de apoyo a los productores rurales, diversos emprendimientos, producción artesanal, desarrollo turístico, entre otros, muchos de los cuales requirieron la coordinación y articulación con el sector privado y con las distintas agencias del gobierno central. En todos estos variados campos de políticas las intendencias fueron asumiendo e incrementando cada vez más sus responsabilidades y adaptando sus capacidades estatales para dar cuenta de la nueva agenda.

Como se verá más adelante, las innovaciones no solo se van a producir en las ciudades ricas y grandes, como es el caso de Montevideo y su área metropolitana, sino que también se producen en departamentos y ciudades más pequeñas y alejadas. El cambio institucional y la innovación no son patrimonio de la capital. Claramente, a nivel de la intendencia de Montevideo y como consecuencia del ascenso del FA al gobierno departamental en 1990, se van a impulsar un conjunto de innovaciones institucionales como el presupuesto participativo, los centros comunales zonales y los concejos locales, la planificación y el ordenamiento territorial, las unidades de planificación estratégica, la tercerización de servicios municipales, entre otras. Todas estas innovaciones también requirieron de cambios a escala de la administración, modernización y profesionalización del cuerpo burocrático (Veneziano, 2009).

Pero en el interior también se observan y cuentan innovaciones, como la creación del PRODEMA en Tacuarembó, una de las primeras agencias estatales subnacionales encargadas de nuclear y favorecer el desarrollo sostenible con perspectiva de desarrollo territorial (Alvarez García, 2019); el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Paysandú, movimiento que se produce de la mano de una importante movilización social con activa participación de la intendencia; además de otros variados ejemplos a lo largo y ancho del país.

Más recientemente, se identifican otras innovaciones como el impulso a parques logísticos e industriales, el desarrollo de zonas y áreas protegidas, la proliferación de agencias de desarrollo departamentales con participación directa de las intendencias, la promoción del turismo y la generación de redes y ámbitos relevantes de coordinación del sector, por citar solo algunos ejemplos. Todas estas innovaciones expresan las políticas de 'nuevo tipo' en el marco de una renovada agenda de políticas públicas, donde también hay lugar para

la participación activa de otros actores claves como el conglomerado universitario o los organismos internacionales, por citar los más notorios.

Por cierto, la innovación en materia de capacidades estatales nacionales y subnacionales en el marco de la agenda de descentralización no es un proceso que empiece en 2005; pero como se desarrollará en este trabajo, es a partir de entonces que se van a consolidar los principales arreglos institucionales de RIG que van a impactar sobre las capacidades estatales subnacionales, en particular sobre los modelos de gestión que aplican las intendencias.

2.3. La Pregunta: ¿Cómo inciden las RIG sobre las capacidades estatales para las políticas públicas en las intendencias de Uruguay?

¿Cómo inciden las RIG sobre las capacidades estatales de las intendencias para el diseño e implementación de políticas públicas? ¿Bajo qué condiciones las intendencias pueden implementar modelos de gestión más o menos discrecionales, burocrático-tradicionales, o en cambio, logran avanzar en la dirección de la gobernanza local?

Como se desarrolla más adelante, los modelos de gestión de las intendencias pueden ser i) discrecionales (informales, particularistas); ii) burocráticos (en el sentido del modelo burocrático-weberiano tradicional); o iii) gobernanza local (orientados por resultados, estratégicos y participativos). En la práctica, lo que se observa son híbridos que mezclan distintos atributos de uno y otro a lo largo de las distintas áreas de políticas.

En este trabajo se plantea que hay esquemas fuertes de RIG que generan condiciones favorables para implementar modelos tendientes a la gobernanza local, por oposición a esquemas débiles de RIG que se asocian mayormente con modelos de gestión discrecionales. Las RIG fuertes establecen lógicas de relacionamiento mayormente formalizadas y pueden por ello promover también modelos burocráticos de gestión, en la medida que favorezcan reglas y ámbitos formalizados para la construcción de capacidades políticas jerárquicas y capacidades administrativas procedimentales. La medida en que estas capacidades se flexibilicen y adopten criterios típicos de la nueva gestión pública compatibles con el modelo de la gobernanza local también puede depender de la forma en que operen las RIG, puesto que ellas pueden establecer incentivos y restricciones institucionales a las intendencias en los diversos campos de políticas. Se considera que, si la RIG es débil, no cuenta con la formalidad y *enforcement* necesarios para limitar el poder discrecional que a priori poseen los intendentes, debido al marco general de reglas de juego caracterizados por el sistema *hiperpresidencialista* de gobierno en el nivel departamental.

El presente trabajo plantea que las RIG son un factor influyente que opera como marco donde los intendentes implementan su gestión; limitan, condicionan, o promueven determinadas alternativas dentro de cada campo de política pública. En este sentido el *issue* de política pasa a ser una variable clave. Por ejemplo, habrá un sistema de RIG en el campo del desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial; otro a nivel de políticas sociales; otro en infraestructura urbana, transporte público; y así sucesivamente.

Debe atenderse a la lógica formal o informal (Jordana, 2001) que asumen los distintos ámbitos de relacionamiento entre niveles de gobierno, en los distintos niveles y con los diversos instrumentos en que estas relaciones operan en cada *issue* de política pública, ya sean instrumentos legales, económicos, administrativos o políticos (Agranoff, 2007). Cada uno de estos ámbitos e instrumentos como su combinación pueden producir efectos distintos sobre los modelos de gestión de las intendencias. Dicho de otro modo, las lógicas de RIG inciden sobre las capacidades estatales de las intendencias a través de los distintos incentivos que logran imponer mediante los diversos instrumentos (legales, económicos, administrativos y políticos) a lo largo de los distintos *issues* de políticas. Estos instrumentos pueden habilitar o restringir las opciones de los intendentes y de los tomadores de decisiones en las intendencias para implementar diversas modalidades de gestión.

¿Pero por qué esperar una incidencia de las RIG sobre las capacidades estatales subnacionales y en concreto sobre los modelos de gestión de las intendencias? El argumento principal de este trabajo reposa en algunas características del diseño institucional que van a determinar un efecto diferenciado de las RIG sobre los modelos de gestión del aparato administrativo del ejecutivo departamental (intendencia). Dicho de otro modo, aunque hay un mismo diseño institucional para las 19 intendencias, este mismo diseño habilita la existencia de diversos tipos de RIG a nivel de los diversos asuntos de políticas públicas, las que van a impactar de un modo particular sobre cada una de las intendencias. Los aspectos del diseño institucional a nivel general son: a) la estructura unitaria y centralizada del Estado uruguayo, b) el sistema de gobierno presidencialista en el nivel nacional con iniciativa privativa del presidente en materia presupuestal¹⁴; c) el sistema de partidos institucionalizado y nacionalizado en torno a dos grandes bloques, y d) el sistema de gobierno departamental en extremo desbalanceado a favor del intendente (hiperpresidencialista); todo lo que conforma el régimen de reglas de juego a nivel general. Estas reglas suponen una clara subordinación del nivel departamental al gobierno central (Cardarello & Nieto, 2023; Koolhaas & Rodríguez, 2006).

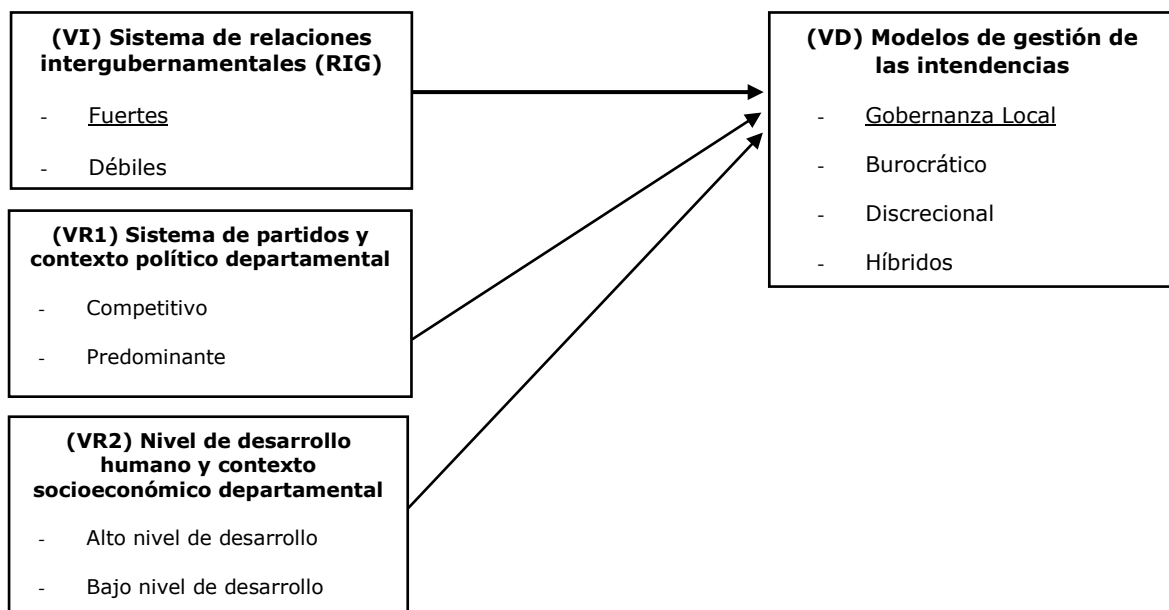
Sin embargo, cuando se pasa desde un esquema de régimen general a un esquema sectorial o de campos de políticas (*issues*), se identifican ámbitos de RIG que pasan a incidir de un modo particular; es decir, dentro de un mismo régimen común a todos a escala general, empiezan a operar lógicas inherentes a cada subsistema de políticas públicas que suponen arreglos institucionales particulares. Estos arreglos, en la medida

¹⁴ Este es un aspecto importante que merece mayor desarrollo, en la medida que las transferencias nacionales hacia los departamentos se establecen en la Ley de Presupuesto Nacional y son implementadas por la Presidencia de la República y los diversos ministerios del Ejecutivo.

que generan ámbitos de relacionamiento entre el nivel nacional y el departamental, pueden favorecer o limitar la lógica dominante de la organización subnacional, en este caso de la intendencia. En la medida que el nivel central prima sobre el nivel subnacional, y que las intendencias se encuentran subordinadas a la lógica institucional y política nacional, las RIG pueden profundizar, o, al contrario, mitigar, esta asimetría. De este modo las RIG pueden ampliar o reducir el marco el marco de acción de los intendentes a la hora de fijar objetivos de políticas y hacerse de los recursos para implementarlas, pueden poner condiciones procedimentales o técnicas para acceder a los recursos, pueden poner límites, exenciones o premios, entre un variado menú de opciones posibles.

Las RIG operan en simultáneo con un conjunto de otras causas que pueden agruparse en torno a dos tipos de factores: factores políticos y factores estructurales (socioeconómicos). Ambos tienen que ver con variables de largo plazo que de algún modo condicionan el grado de incidencia de las RIG sobre los modelos de gestión y también inciden sobre estos directamente. En términos del diseño de la presente investigación se dirá que ambos factores son variables rivales. Los indicadores propuestos son el tipo de sistema de partidos departamental (VR1) en función del factor de alternancia y concentración del poder en el largo plazo (predominante o competitivo); y el nivel de desarrollo humano del departamento (VR2) que agrupa distintos factores relevantes al contexto social y económico (IDH Alto o Bajo) (ver figura 1). Estos aspectos se detallan con mayor precisión en el capítulo 4 de la tesis.

Figura 1. Relación entre variables para explicar las capacidades estatales para la gestión de políticas públicas en las intendencias en Uruguay (2005-2020)



Fuente: elaboración propia.

3. CONCEPTUALIZACIÓN DE CAPACIDADES ESTATALES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las capacidades estatales de las intendencias son las habilidades y modalidades que asume la organización del ejecutivo departamental para pasar de la decisión a la acción en el ciclo de la política pública. Esta noción incluye una dimensión decisional o política en términos del "hacia dónde" de las políticas (qué asuntos, qué problemas, qué acciones, qué actores) y otra dimensión de tipo operativa que indica el "cómo" (con qué recursos humanos, técnicos, materiales, legales, organizacionales, entre otros aspectos). Ambas dimensiones actúan conjuntamente. La combinación entre ambas da lugar a diversos modelos de gestión que asumen las intendencias para realizar las políticas públicas. Esta conceptualización se vincula al área de estudio de las capacidades estatales y cómo estas se generan en relación a los diversos campos de políticas públicas. En lo que sigue se desarrolla un trabajo de conceptualización desde esta perspectiva analítica.

3.1. Niveles y dimensiones de análisis de las capacidades estatales

El estudio de las capacidades estatales requiere en primer lugar un esfuerzo de precisión en el uso de la terminología asociada. En este sentido, Mazzuca (2012) distingue cuatro niveles al hablar de capacidad (es) estatal (es). En primer lugar, el concepto de "capacidad estatal" o "Capacidad de Estado". Este nivel estudia las dimensiones constitutivas del Estado moderno en el sentido weberiano del término, es decir, su capacidad de ejercer el monopolio de la violencia física legítima en un territorio determinado. De ahí surgen las teorías de la centralidad del Estado, pero también el tema de la autonomía estatal como atributos necesarios de un Estado imparcial y/o aislado, al servicio del interés general. Al estudio de la autonomía y la legitimidad se suma la dimensión extractiva o material, que es la capacidad de los Estados modernos para hacerse de recursos económicos para financiar el cumplimiento de sus funciones (Mann, 1984; Mazzuca, 2012). En este nivel de análisis se considera al Estado como un stock de recursos y de legitimidad y no como un actor; es en esta perspectiva donde se halla buena parte de los estudios sobre la capacidad de Estado y las condiciones de estatalidad, que en la presente investigación no se asume más que como contexto en el que operan el resto de las llamadas capacidades estatales¹⁵. Vale como contexto para la presente investigación recalcar la debilidad del Estado latinoamericano donde Uruguay no es una excepción como tampoco lo son las unidades subnacionales que lo conforman, en comparación por ejemplo con otros estados más

¹⁵ Véase en esta perspectiva el estudio de Mazzuca (2021) sobre las trayectorias de los Estados y sus legados en cuanto a la generación y fortaleza de las capacidades estatales resultantes.

fuertes como pueden ser los de Europa occidental y Estados Unidos (Mazzuca, 2021; O'Donnell, 1993).

Mazzuca (2012) identifica otros tres niveles inferiores que son el régimen, el gobierno y la administración. El régimen es el conjunto de las reglas de juego en que los actores interactúan, compiten y/o cooperan en la búsqueda de ocupar u obtener los recursos del Estado. Son reglas, por tanto, no son actores ni tienen capacidad, sino que pueden considerarse como instituciones. El gobierno y la administración sí son actores y por tanto ostentan una capacidad o poseen capacidades de gestión, capacidades técnicas y/o administrativas. Ambos constituyen un grupo de actores que ocupan y se apropian de parte del poder estatal. Estos interactúan con reglas internas y externas, que regulan la relación de la organización con el gobierno y con los partidos, con las agencias y poderes del Estado, entre otros (Mazzuca, 2012). Es en este nivel del gobierno y la administración donde se ubican las típicas categorías de la burocracia weberiana (Grin et al., 2019).

Por su parte, Mizrahi (2004) define tres niveles de análisis de las capacidades estatales: i) el nivel institucional (o macro); ii) el nivel organizacional (o meso) y iii) el nivel individual (o micro). El primer nivel se refiere al escenario superior donde el Estado y sus unidades organizativas se relacionan con el entorno y los actores políticos e institucionales que forman parte del entramado en que operan. En este nivel de análisis, el objeto de estudio son las capacidades para vincularse y relacionarse en el sistema político y social (*capacidades relacionales*). Incluye los canales de comunicación y coordinación, los esquemas de cooperación y negociación, las reglas de juego que pautan el lugar del sujeto en el sistema político y social. Algunos indicadores en este nivel tienen que ver con el tamaño y nivel de especialización de la economía, el régimen político y sistema de gobierno, los mecanismos de integración regional, la relación estado-mercado, el contexto internacional, entre otros.

El segundo nivel *organizacional* se refiere al estudio de las competencias y habilidades del Estado para llevar a cabo las funciones que le son privativas o le corresponden en la división global y nacional del trabajo. Los indicadores de capacidad en este nivel deben dar cuenta de cómo se organizan los recursos económicos, humanos y físicos para llevar adelante las funciones correspondientes. Mizrahi (2004) cita una serie de indicadores que tienen que ver con "la adecuación de las infraestructuras y los equipamientos, la distribución de funciones, el estilo de gerenciamiento, las reglas del servicio civil, el presupuesto, la confiabilidad y la accesibilidad". Por último, el nivel micro o *particular* se refiere a capacidades individuales que reposan en las personas que se desempeñan en la organización. Indicadores en este sentido guardan relación con el nivel de formación y

especialización, otras competencias como el liderazgo, trabajo en equipo, además de las variables sociodemográficas como por ejemplo sexo y edad.

En tanto, Casa y Narbondo (2013) definen cuatro dimensiones o atributos de las capacidades estatales, que son presentados como subsistemas independientes, aunque relacionados entre sí: i) Subsistema de autoridad; ii) Subsistema técnico- funcional; iii) Subsistema de financiación; y iv) Subsistema de recursos humanos. El *Subsistema de autoridad* está referido a la medida en que el Estado cumple efectivamente con la autoridad estatal. Esta autoridad se hace efectiva a través de leyes, normas formales e informales, y la capacidad de supervisión del cumplimiento de estas leyes a cargo de las capacidades administrativas del Estado Democrático de Derecho (EDD). Significa la efectiva realización de las acciones conforme a: a) la subordinación del aparato administrativo al gobierno representativo; y b) la subordinación de las decisiones y acciones estatales a la ley.

El *Subsistema técnico-funcional* se refiere al análisis de la eficacia en el logro de los objetivos específicos y parciales del EDD y su coherencia y complementariedad para el cumplimiento de sus objetivos. Como dimensiones analíticas se destacan la división funcional de la organización estatal y adecuación a sus fines; la capacidad técnica de los recursos humanos y distribución en los puestos y subunidades organizativas; la adecuación en cantidad y calidad de los recursos materiales; y las relaciones técnico-funcionales con el entorno para la realización de políticas públicas.

El *Subsistema de financiación estatal* resulta del análisis de la eficiencia sistémica en relación al conjunto de la economía nacional (departamental o local). Determina la supervivencia del EDD, en tanto representa la capacidad de extracción de recursos para su funcionamiento y desarrollo. Se destacan como dimensiones analíticas los mecanismos de ingreso de recursos financieros (impuestos, tasas, rentabilidad de las empresas públicas); los mecanismos presupuestales y de financiación privada de políticas y servicios públicos; mecanismos de transferencias financieras del Estado al entorno, etc.

Por último, el *Subsistema de recursos humanos* se refiere a la relación entre los funcionarios políticos y técnico/administrativos. El subsistema de RRHH regula cómo acceden y cómo se relacionan estos dos grupos de funcionarios para el funcionamiento estatal. El indicador es una medida de la capacidad de acción del sistema de RRHH del EDD y su adecuación para seleccionar y asignar el personal en cantidad y calificación técnica adecuada, y para motivarlo para utilizar plenamente sus capacidades en función de los objetivos del Estado. Algunas de las dimensiones analíticas son la selección y

reclutamiento; los salarios y otras formas de pago; la movilidad vertical y horizontal; los derechos deberes y garantías del personal estatal (Casa & Narbondo, 2013).

De un modo similar, Pereyra y Montes (2022) proponen un set de indicadores de capacidades estatales organizados según las variables de recursos y estructura. Como indicadores de recursos incluye la dimensión de los recursos financieros (participación en el presupuesto, inversiones en relación al PIB, evolución y crecimiento del gasto), e indicadores de personal (número total, variación, relación entre personal técnico y de apoyo, cargos presupuestados y designaciones, antigüedad, variables sociodemográficas). Como indicadores de estructura se remite al estudio y caracterización de los organigramas, jerarquización y funciones de las unidades, funciones, división y especialización del trabajo, instrumentos de coordinación, planificación y evaluación (Pereyra & Montes, 2022, pp. 89-90)¹⁶.

En lo que tiene que ver con las capacidades estatales para llevar a cabo procesos de política pública, Rosas Huerta (2008) distingue tres dimensiones: i) La capacidad efectiva, que tiene que ver con el desempeño del gobierno y con su capacidad para generar valor social en sus efectos; ii) la capacidad como producto o resultado de un proceso, referida a la facilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad; y iii) la capacidad como proceso, es decir, como los esfuerzos adaptativos para mejorar la capacidad. Esta última dimensión planteada por la autora es relevante, en el entendido que las capacidades estatales están en continua transformación. Nunca se ha llegado a un último nivel de desarrollo de las capacidades estatales. El Estado siempre está adaptándose, transformándose, y aprendiendo a hacer las cosas que en cada tiempo debe hacer.

Esta nivelación de las capacidades estatales en el nivel organizacional de la administración y del gobierno, sitúa el problema en lo que Aguilar Villanueva (2014) ha dado en llamar la gobernanza corporativa, es decir, las decisiones que se producen por debajo del nivel de conducción estatal y que están enmarcadas en el plano de la gestión de las políticas públicas. La gobernanza corporativa supone una capacidad de conducción y dirección de la organización estatal y el desarrollo de procesos tendientes a favorecer la eficacia de las políticas públicas. Asimismo, debe favorecer la rendición de cuentas hacia los ciudadanos en términos de las acciones implementadas, sus costos y los beneficios producidos (Aguilar Villanueva, 2014, p. 33).

¹⁶ Si bien el autor lo hace con referencia a las capacidades de innovación institucional en ciencia y tecnología en Argentina, vale la conceptualización como analogía a la fisonomía que adoptan muchos otros sectores de políticas públicas en el Estado contemporáneo. Sobre los niveles de análisis que admite el concepto de capacidad estatal, sus componentes, dimensiones e indicadores, véase también Bertranou (2015).

En este sentido, la presente investigación articula el enfoque de las capacidades estatales aplicado al nivel organizacional con referencia al ciclo de política pública. El enfoque de política pública posibilita tomar en cuenta las atribuciones y funciones de las organizaciones estatales en relación a la distribución del trabajo entre los distintos niveles y organizaciones de gobierno (Oszlak & Serafinoff, 2011). Estas capacidades de las organizaciones estatales para las políticas públicas se van a desplegar en relación a los distintos *issues* que forman parte del marco competencial, en el caso de la presente investigación, de las intendencias departamentales.

Situados así en el nivel organizacional de las capacidades estatales subnacionales, definidas como las habilidades de la organización para el diseño y la implementación de políticas públicas en el marco de sus competencias, surge la necesidad de distinguir dos dimensiones o componentes principales; una enfocada en la toma de decisiones y en el eje de lo que podría llamarse la autonomía político-institucional (Bertranou, 2015; Repetto, 2007), y otra en el eje técnico-administrativo centrado en las capacidades internas de la organización más asociadas a la efectividad de las políticas. La primera dimensión *político-institucional* (también llamada relacional) se refiere a la capacidad de la organización estatal de fijar objetivos con cierto nivel de autonomía. Esta autonomía fue definida en los estudios sobre el Estado como la capacidad de aislamiento frente a los poderes fácticos y de clase (Migdal, 2011; Skocpol, 1985; Weber, 1944), aunque puede admitir la existencia de lazos formales e informales con el entorno (P. B. Evans, 1995).

Una segunda dimensión de la capacidad es la estrictamente derivada de la conformación y modalidad en que están estructurados los cuadros técnicos y administrativos de la organización estatal, y el nivel de eficacia con que logran articularse para cumplir con los objetivos de políticas. Dentro de este componente aparecen las dotaciones humanas, las competencias legales, los recursos organizacionales y la acción interorganizacional, entre otros (Bertranou, 2015; Casa & Narbondo, 2013) . En esta dimensión técnico-administrativa de las capacidades estatales aparecen las variables críticas de los distintos modelos de administración pública de Weber (1944) en adelante, como los recursos y fuentes de autoridad (legales), el nivel o grado de meritocracia existente, la cultura organizacional, los recursos financieros, los procesos de toma de decisiones, los procesos de producción (*know-how*), las estructuras de coordinación y los sistemas de información y gestión (Pereyra & Montes, 2022, pp. 89-90). Otros autores se refieren a este componente como el *hardware* de la organización (recursos financieros y estructura organizativa), el *software* (los sistemas de carrera y de recursos humanos) y el *orgware* (los instrumentos de gestión y el desarrollo innovador) (Isuani, 2022, p. 10).

Ambos componentes, el político-institucional y el técnico-administrativo, actúan juntos y se complementan. No alcanza con contar con una voluntad política manifiesta si no está acompañada de una capacidad técnica y administrativa para hacerla efectiva. La ausencia o debilidad del aparato administrativo puede generar la inoperancia del gobierno representativo. La capacidad técnica resulta por tanto necesaria no solo a los efectos de la implementación, sino también para definir los objetivos de políticas (Narbondo, 2014).

3.2. Modelos típicos de capacidades estatales para la gestión pública

Del estudio de las dimensiones de las capacidades estatales anteriormente señaladas aplicadas a la organización estatal, es decir, en un nivel meso-organizacional, se pueden identificar en la literatura al menos seis tipos generales. Estos tipos son el modelo burocrático-weberiano tradicional, el (neo) patrimonialista, el *new public management*, el modelo de redes, el neo-weberianismo y la innovación social. Si bien en la teoría es posible encontrar diversos modelos de organización y gestión, en términos de capacidades estatales estos seis tipos cubren la gama que sería esperable encontrar en las organizaciones estatales en los niveles organizacionales. En definitiva, conforman seis modelos de organización y gestión aplicados a las organizaciones estatales.

El *modelo burocrático-weberiano* se caracteriza fundamentalmente por los siguientes componentes: 1) la organización piramidal del aparato administrativo y la supeditación total a una única jerarquía establecida por el gobierno representativo; 2) la legitimidad legal y procedimental de las decisiones de la administración; y 3) el sistema de carrera de base meritocrática, tanto en el ingreso como en la promoción de los recursos humanos. Estos tres componentes confluyen en lo que Weber (1944) denomina un Estado autónomo y aislado de los intereses particulares. La preocupación central de la teoría weberiana es evitar la captura del Estado por parte de los intereses particulares. Esta noción está fuertemente asociada al concepto de autonomía del Estado (P. B. Evans, 1995; Weber, 1944). Esta autonomía se genera sobre la base de una carrera burocrática de base meritocrática donde los funcionarios cuentan con estabilidad laboral, sus retribuciones provienen exclusivamente o mayoritariamente del Estado, que además son fijadas por leyes y no derivan de negociaciones discrecionales, lo mismo que los ascensos. Estos componentes favorecen una burocracia profesional supeditada al gobierno representativo, así como también refuerzan la autonomía del aparato administrativo con respecto al sector privado (Narbondo, 2014, p. 35).

Esta robustez del aparato administrativo característica de la burocracia weberiana es señalada como fuente de excesiva rigidez por parte de los detractores del modelo, donde la realidad habría mostrado, antes que el modelo estilizado por Weber (1944), el desarrollo de un burocratismo ineficiente que atenta contra los resultados de la gestión estatal (Niskanen, 1980; Osborne & Gaebler, 1994).

El modelo *patrimonialista* de organización estatal se puede definir de acuerdo a Weber (1944) como un subtipo de dominación tradicional. En este sentido, el patrimonialismo representa un tipo de Estado pre-moderno. Aunque puedan estar presentes los componentes mínimos de estatalidad (el control de la violencia legítima, la centralidad en un territorio determinado), los medios de producción estatal sirven al patrón o jefe en una lógica de autoridad personal antes que legal. De este modo se produce una relación directa del jefe o caudillo con los funcionarios y la ciudadanía, en una lógica jerárquica y fuertemente discrecional, con ausencia de elementos objetivos basados sobre principios legales o procedimentales (Carneiro, 2009; Ramos, 2009; Weber, 1944). El tipo patrimonialista suele vincularse a localismos y elitismos oligárquicos; se impone ante una sociedad civil frágil; supone una escasa distinción entre los ámbitos público y privado; y requiere de liderazgos de base carismática y/o tradicional, muchas veces basados en aspectos hereditarios (familias políticas, clanes) y en el contacto cara a cara con los ciudadanos (clientes) (Messenberg Guimaraes, 2004; Došek, 2019).

En los Estados modernos, esta lógica ha devenido en los llamados "neo-patrimonialismos", donde predominan las lógicas clientelísticas y de patronazgo (Giraudy et al., 2020). Se considera patronazgo cuando hay poder discrecional de los políticos para designar a los funcionarios de la administración, sin contemplar la legalidad del nombramiento ni el mérito del designado. Estas prácticas clientelares se basan principalmente en el intercambio de empleos públicos por apoyo electoral (Panizza et al., 2022). Aunque las modalidades que admiten los neo-patrimonialismos pueden ser múltiples, comparten una misma lógica que es la debilidad de la ley como fuente de legitimidad (informalidad), lo que da lugar a un amplio grado de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los jefes de turno.

El *new public management* o la *nueva gerencia pública (NGP)* surge como respuesta a la crisis del Estado de bienestar keynesiano en los años 70, y tiene un fuerte desarrollo durante los gobiernos de Reagan y Thatcher en Estados Unidos y Gran Bretaña respectivamente durante la década del ochenta. La NGP propone criterios antagónicos a los desarrollados en el modelo burocrático. Siguiendo a Osborne y Gaebler (1994), el modelo de la NGP puede sintetizarse de acuerdo a los siguientes componentes: 1) flexibilidad de la organización estatal; 2) legitimidad basada en la eficiencia económica;

3) centralidad del *manager* o gerente en la gestión de los recursos humanos. De un modo más específico, Hood (1991) propone los siguientes siete puntos característicos de la NGP: 1) gestión profesional con participación activa; 2) patrones e indicadores de desempeño claramente especificados; 3) mayor énfasis en los controles de producción; 4) introducción de la desagregación de las unidades del sector público; 5) introducción de la competencia entre unidades del sector público; 6) incorporación de pautas de gerenciamiento típicas del sector privado; y 7) énfasis en una mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos (Thompson, 2010, p. 101).

El modelo de *redes* o de gestión participativa de redes (GPR), responde en gran medida a la complejidad creciente de la gestión pública moderna, debido a la multiplicación de actores e intereses que toman parte de la puja distributiva en las democracias contemporáneas. Este modelo implica un tipo de interacción horizontal donde el Estado basa su capacidad de conducción en su habilidad para obtener consensos y en su eficacia negociadora, antes que imponer decisiones verticalmente.

Este modelo pregona, no solo la participación, sino la conducción social de las políticas públicas (conducción societal). Esta forma de conducción entre actores sociales autónomos es propicia en los niveles locales, regiones, ciudades, comunidades o diversos clústeres (educativos, culturales, industriales). En este modelo los actores del gobierno representativo comparten el poder con sindicatos, empresas, ONG, gobiernos locales; por lo tanto, la legitimidad antes que de la ley o de la ecuación costo-beneficio emana del consenso generado. Esto supone en términos organizativos la devolución y descentralización de buena parte de los servicios públicos hacia unidades desconcentradas del gobierno y organizaciones de la sociedad civil y el mercado (Narbondo, 2014, p. 32; Ramos, 2009, p. 252).

El *modelo neo-weberiano* recupera parte del modelo burocrático que había sido dejada de lado por la NGP y en cierto modo también por la GPR, pero incorpora también argumentos e instrumentos de estos para acoplar el Estado a una nueva agenda de reformas post mercado, de nueva generación. De acuerdo con Narbondo (2011), este modelo se presenta como una especie de *weberianismo aggiornato*, en la medida que introduce procedimientos de incentivos orientados por resultados, abre posibilidades de participación democrática en la conducción y control de los servicios públicos, aunque mantiene la subordinación del aparato administrativo del Estado al gobierno representativo (personal político electo o por estos designados). Al mismo tiempo, mantiene una fuerte racionalidad legal y técnica; aunque promueve una mayor participación y está orientado a resultados,

es a la vez formalista y supedita la administración al mandato político (Narbondó, 2011, p. 124).

La incorporación de los sistemas de gestión por resultados es una incorporación relevante del modelo si se tiene en cuenta que se trata de un criterio de gestión típico de la NGP. En efecto, en el modelo weberiano clásico, el único criterio de control pasa por el derecho administrativo. La incorporación de la noción de resultado como criterio de evaluación, no solo implica la puesta en marcha de instrumentos de análisis ex-post de la gestión centrados en los impactos, y, por tanto, multidimensionales, sino que requieren de la generación de una misión orientadora de la gestión cotidiana de la unidad organizativa en cuestión. Esto es característico del modelo de NGP.

Sin embargo, el modelo neo-weberiano, retoma los criterios centrales del modelo burocrático; a saber, la carrera funcional –aunque admite mayor flexibilización–, el mérito como principal criterio de evaluación de los recursos humanos para su selección, y lo que es más importante, retoma la preocupación central por la supeditación de la administración al gobierno representativo. En este sentido, promueve un control político fuerte sobre la administración, mediante los instrumentos típicos del modelo burocrático.

Otra noción que se incorpora en este nuevo modelo es el concepto de autonomía enraizada (*embedded*) propuesto por Evans (1995). En su estudio comparativo sobre la capacidad de los Estados para impulsar modelos de desarrollo económico sostenibles, propone que el Estado desarrollista es un actor fuertemente autónomo, al igual que el Estado burocrático weberiano, pero con la diferencia que se encuentra fuertemente enraizado con la sociedad civil y el mercado a través de lazos formales e informales vinculantes, distinto al concepto de aislamiento desarrollado por Weber. Se trata pues de generar un marco institucional que tienda a favorecer la vinculación del aparato estatal con los actores claves del desarrollo económico (empresarios, trabajadores, actores de la sociedad civil en general) pero que garantiza tanto la autonomía técnica como política del aparato estatal, en la medida que dicho enraizamiento no supone una captura del Estado por parte de los particulares (P. B. Evans, 1995):

La coherencia corporativa le permite (al Estado) resistir las incursiones de la mano invisible de la maximización individual de los funcionarios; en lo interno, predominan en él las características weberianas. El reclutamiento meritocrático sumamente selectivo y las satisfacciones proporcionadas por una larga carrera burocrática crean adhesión y un sentimiento de coherencia corporativa. Los estados desarrollistas han alcanzado una extraordinaria capacidad administrativa, pero además han limitado sus intervenciones a

las necesidades estratégicas de un proyecto transformador, utilizando su poder para imponerse en forma selectiva a las fuerzas del mercado (P. B. Evans, 1995, p. 546).

En suma, los componentes innovadores (del neo-weberianismo) son una mayor apertura a la participación en articulación con la GPR y una mayor orientación a resultados, sin debilitar por ello los controles procedimentales (Pollit y Boukhaert, 2004, en Narbono, 2014, p. 35).

Por último, a medio camino entre los modelos de GPR y al tono del avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el marco del 'cambio de época' se puede identificar un sexto tipo ideal que es el de la *innovación social* (Subirats & García Bernardos, 2015). Los recientes gobiernos de Obama en Estados Unidos y Cameron en el Reino Unido arrojan experiencias de gestión del gobierno caracterizadas por "la creación de nuevos líderes comunitarios, el desarrollo de nuevas formas de partenariado público-privado y el fomento del servicio público como una manera de desarrollar el liderazgo de la comunidad" (Conejero Paz & Redondo Lebrero, 2016, p. 25).

Estas modalidades surgen como respuesta a las crisis y fracasos en las que también incurrieron los modelos que aparecían como la respuesta a las crisis de los modelos previos. Es en el siglo XXI que eclosiona, de la mano del enorme incremento de las comunicaciones y del avance tecnológico en general (globalización económica y cambio tecnológico mediante), la crisis de los Estados como medios para dar cuenta de los complejos problemas, cada vez más acuciantes y donde la sociedad reclama más y mejores soluciones. En palabra de los autores:

Las insuficiencias que han mostrado los modelos burocráticos y de la nueva Gestión Pública para hacer frente a nuevos y complejos problemas sociales obliga al sector público a profundizar en modelos de gobierno abierto en el que han de converger la visión y las ideas que los diferentes actores aportan en la interpretación de la realidad social. Las fórmulas de la gobernanza colaborativa constituyen un nuevo paradigma de gestión a través del cual se pueden realizar aportaciones innovadoras participadas y traducirlas en actuaciones para mejorar la calidad de la democracia y sus instituciones, aunque la introducción de elementos más cualificados de participación de los distintos actores siempre han de respetar el principio de representación política (Conejero Paz & Redondo Lebrero, 2016, p. 40).

El sello característico de la innovación social es la implementación de soluciones novedosas que surgen de la combinatoria de las interacciones de los actores y la innovación tecnológica. En este sentido hay una notoria focalización en las soluciones locales, que, al

presentarse como más efectivas e innovadoras, resultan preferibles a los mecanismos tradicionales de políticas públicas. Como componentes del modelo de la innovación social los autores destacan los siguientes: "i) liderazgo público participado, ii) soluciones novedosas, iii) resolución de necesidades sociales (básicas e intermedias), iv) cambios en las relaciones de poder y en la mejora de los modelos colaborativos a partir de la introducción y fortalecimiento de la posición de los actores más vulnerables, v) aumento de la capacidad de la sociedad para actuar, y vi) creación de valor público (Conejero Paz & Redondo Lebrero, 2016, pp. 26-28). En este sentido surgen ámbitos e instrumentos de innovación como los laboratorios (*Labs*), usinas, tipos de evaluación de resultados, concursos, fondos, premios, incubadoras de proyectos y de empresas, redes, tecnologías de la información, educación para la innovación, aplicaciones, entre otros formatos que combinan innovación tecnológica con participación articulada entre la ciudadanía local y las comunidades científicas (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Resumen de los principales atributos de los modelos típicos de organización y gestión gubernamental

	Patrimonialista	Burocrático	NGP	Redes	NW	Innovación social
Tipo de Estado	<i>Estado pre-moderno</i>	<i>Estado liberal/ Estado de bienestar</i>	<i>Estado neo-liberal</i>	<i>Estado descentralizado</i>	<i>Estado desarrollista</i>	<i>Autonomía local</i>
Organización y gestión	<i>Informal</i>	<i>Carrera meritocrática</i>	<i>Gerencial</i>	<i>Participación social</i>	<i>Autonomía enraizada</i>	<i>Participación ciudadana</i>
Fuente de legitimidad	<i>Personal</i>	<i>Legal</i>	<i>Económica (costo-beneficio)</i>	<i>Consenso social</i>	<i>Legal y económica</i>	<i>Social y científica</i>

Fuente: elaboración propia.

3.3. El modelo de la gobernanza

Los modelos que sucedieron al tipo tradicional weberiano fueron aportando diversos conceptos y valores que van a confluir en el modelo de la gobernanza propuesto por Calame y Talmant (2001) . Se desarrolla el concepto de *governance* asociado a un tipo de Estado que lleva a delante capacidades estatales institucionales y políticas horizontalizadas y en red, por oposición a la naturaleza jerárquica del modelo weberiano tradicional. En términos de políticas públicas este nuevo modelo recoge la noción de nueva gestión pública orientada a resultados, y también la noción de la GPR basada en la negociación y participación ampliada. Más recientemente, los conceptos de gobierno abierto vinculados a la innovación social se suman al concepto de la gobernanza como atributos de

capacidades de transparencia y rendición de cuentas del Estado con respecto a los ciudadanos.

El modelo de la gobernanza irrumpe en el marco de la necesidad de aportar mayor legitimidad a las elecciones de política pública (i Martínez, 2006). Este aspecto continúa hoy vigente más que nunca en el marco de los procesos de erosión democrática y desafección ciudadana (Alcántara, 2022). En esta perspectiva, los gobiernos subnacionales tienen el doble desafío de generar las capacidades estatales para aportar a la resolución de los nuevos problemas de políticas, además de favorecer la legitimidad democrática.

En resumen, el modelo de la gobernanza incluye un mayor nivel de interacción plural en el ciclo de las políticas públicas, relaciones horizontales, búsqueda de equilibrio entre poder estatal y sociedad civil y participación ciudadana y social en las decisiones del gobierno (i Martínez, 2006, p. 13). El Estado central en esta trama resulta menos poderoso; queda atrapado entre los poderes locales y globales (Oszlak & Serafinoff, 2011). En este sentido, requiere de nuevas capacidades para lo cual los gobiernos subnacionales están llamados a jugar un papel relevante. El caso uruguayo con la reciente creación del tercer nivel de gobierno es una demostración de la importancia que asumen los gobiernos intermedios (las intendencias en particular) en este doble desafío de intermediación y eficacia.

A nivel subnacional la literatura recoge el concepto de *gobernanza local* como modelo de gestión que combina atributos típicos de los enfoques de la nueva gestión pública, el neo-weberianismo y el enfoque de redes; a saber, una mayor participación de los actores en ámbitos formalizados de toma de decisiones, mayor contestabilidad política y sistemas de pesos y contrapesos, procedimientos de transparencia y rendición de cuentas, abordaje interinstitucional y promoción de la intersectorialidad y la coordinación de las políticas (Hernández-Bonivento, 2011; Melo, 2010; Rosales, 2004). Así, por ejemplo, se desarrollan múltiples modelos de colaboración y coordinación para la prestación de servicios públicos locales que combinan distintas variables como el perfil de los alcaldes (alcalde jefe, gerente o negociador), la economía política de los territorios, la orientación del gobierno en términos de izquierda y derecha, el tamaño y escala de las comunidades, además de aspectos culturales y sociales que inciden sobre la capacidad de colaborar o no en la prestación de servicios públicos (Huete García, 2010).

Rosales (2004) se refiere a la evolución de los estilos del gobierno local, encadenando casi cronológicamente los modelos de gestión, desde el modelo clientelar pre burocrático, pasando por el modelo burocrático, hasta llegar a los modelos de nueva gestión pública y el buen gobierno local. Este último se propone como un modelo dinámico, impulsado por

los liderazgos del gobierno local incluidos políticos y profesionales, que tienen capacidad de arribar a acuerdos con los actores públicos, privados y comunitarios.

Otra perspectiva se centra en cuestiones que analizan la capacidad fiscal de las burocracias públicas, principalmente en los países federales (Cabrero Mendoza, 2004; Marengo et al., 2017). Por su parte, otra rama de estudios se concentra en las capacidades estatales a nivel municipal. En este sentido, cabe mencionar los estudios de Grin et al. 2019 que realizan una conceptualización basada en capacidades técnico-administrativas y capacidades político-institucionales (relacionales) para definir a las capacidades estatales municipales, que operan en una trama de relaciones intergubernamentales más amplia y en relación con el entorno nacional y global (Carrera & Martínez, 2016; Grin et al., 2019).

En el estudio de las capacidades estatales de los municipios iberoamericanos para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenibles de la Agenda 2030 (ODS) los autores reconocen, por un lado, la existencia de capacidades técnico-administrativas que son las típicamente weberianas y las llamadas capacidades de implementación, definidas sucintamente como el stock de capital humano, financiamiento, tecnologías de la información y estructura organizacional y de servicios públicos. Pero no pueden considerarse las capacidades estatales sin atender al componente político y relacional que significan los vínculos formales e informales del gobierno municipal con los actores sociales y los sistemas de alianzas horizontales e intergubernamentales. Estos atributos de la organización estatal (en este caso los municipios) se encuentran enmarcados en un sistema institucional y jurídico determinado. A su vez se encuentran influidos (si no determinados) por variables externas como el contexto económico, social y político, y los procesos de reforma del Estado (Grin et al., 2019).

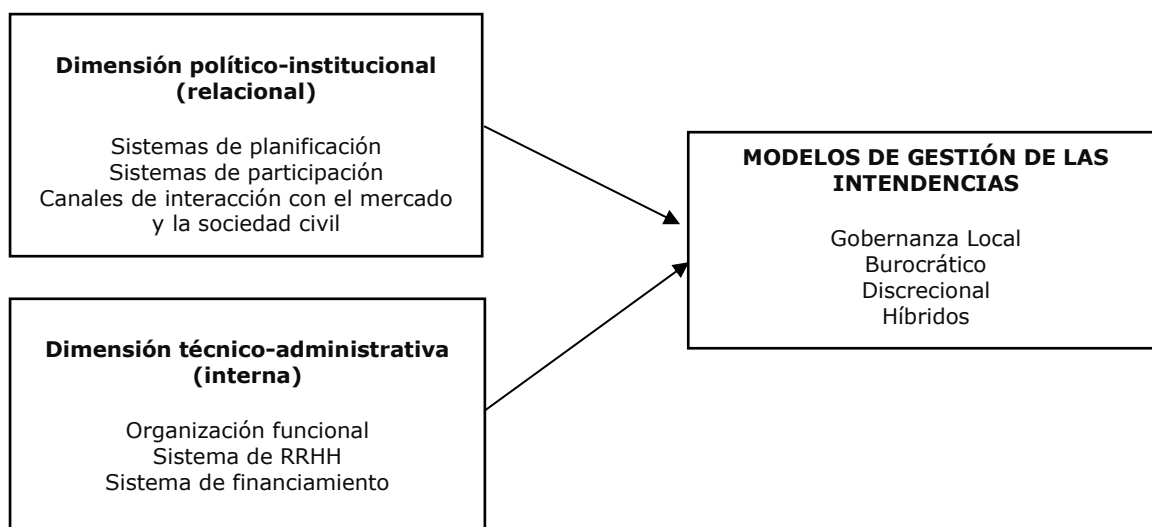
En la medida que se advierte la complejidad de las capacidades estatales para llevar adelante una agenda de políticas públicas en el marco de un sistema jurídico, institucional y político determinado, entonces cobra relevancia la noción de "adaptabilidad" del Estado y de sus componentes, incluidas las unidades y gobiernos subnacionales. Los estados centrales deben adaptarse en la escala subnacional, teniendo en cuenta principalmente la naturaleza del 'para qué', es decir, el marco competencial de las unidades subnacionales en una distribución del trabajo determinada entre los distintos niveles y unidades de gobierno (Oszlak & Serafinoff, 2011; Rosas Huerta, 2008), lo que requerirá de determinados tipos de capacidades.

3.4. Modelo de capacidades estatales subnacionales para las políticas públicas y su aplicación al caso de Uruguay

De acuerdo con este marco, una definición operacional de las capacidades estatales de las intendencias de Uruguay puede definirse como el conjunto de atributos políticos, administrativos y técnicos orientados al diseño e implementación de políticas públicas que han sido definidas por la intendencia en el marco de sus competencias y atribuciones constitucionales y legales. De esta definición se desprenden diversos modelos de gestión de las intendencias que surgen de la combinación de dos dimensiones principales: las capacidades político-institucionales (relacionales) por un lado, y las capacidades técnico-administrativas (internas) por otro. La última parte de la definición relativa a las competencias y atribuciones es relevante porque refieren al 'para qué', y es útil a los efectos de la generalización del concepto y su adaptabilidad a los distintos casos particulares.

Entre los atributos político-institucionales (dimensión relacional) se cuentan los mecanismos y sistemas de planificación estratégica, los canales de participación abiertos a los actores del mercado, la sociedad civil y los ciudadanos para definir los objetivos de políticas. Entre los atributos administrativos y técnicos (dimensión interna) se cuentan las modalidades de organización funcional, los sistemas de recursos humanos y los esquemas de financiamiento para llevar adelante las políticas públicas departamentales (ver figura 2).

Figura 2. Conceptualización de 'capacidades estatales subnacionales' aplicado a las intendencias de Uruguay



Fuente: elaboración propia.

En suma, la presente investigación propone un modelo centrado en el nivel organizacional de las capacidades estatales (meso), que combina dos componentes: i) capacidades político-institucionales (relacionales) y ii) capacidades técnico-administrativas (internas). Ambos componentes son atributos estrictamente organizacionales, en este caso de la intendencia departamental, definido como el cuerpo administrativo dependiente del Intendente que ejerce el poder ejecutivo departamental.

De la combinación entre los diversos atributos existentes en las dos dimensiones surgen modelos de gestión típicos. Ambas dimensiones, las capacidades técnico-administrativas y las capacidades político-institucionales, son estrictamente organizacionales y configuran los atributos de la unidad de análisis "intendencia departamental". No se incluyen dentro de esta definición las variables del entorno, por considerarlas exógenas. Sí es necesario conocer cómo se relaciona la intendencia departamental con el sistema político y social, y cómo juegan los incentivos y reglas de las RIG (factores considerados como externos) e inciden sobre el objeto, es decir, los modelos de gestión de las intendencias.

Es importante tener presente que estos atributos de las capacidades políticas y administrativas de las intendencias son considerados como capacidades para actuar, y no son lo mismo que los resultados o la performance. Dicho de otro modo, los modelos de gestión a los que se hará referencia no suponen resultados de políticas en sí mismo, si no que marcan una orientación que no asegura resultados, porque como se ha dicho, hay factores externos que los condicionan.

Por ejemplo, un modelo de gestión podrá estar orientado hacia la eficiencia del gasto y privilegiar los resultados económicos por sobre otros parámetros, pero ello no asegura que los resultados fiscales siempre estén equilibrados, porque pudo haber crisis económica y social que atender, la sequía deterioró los rendimientos del sector agropecuario, la economía de los hogares disminuyó, la morosidad aumentó, las transferencias nacionales se atrasaron y se redujeron por la misma razón. Aunque el modelo de gestión de la intendencia estaba orientado por resultados, igualmente fue deficitario y no cumplió con sus metas establecidas en su presupuesto quinquenal. Y así sucesivamente, hay que advertir con mucho cuidado, a la hora de establecer parámetros de medición, cuándo son capacidades para actuar y cuándo son performance o resultados que pueden darse con cierta independencia de los atributos de capacidad.

Componente político-institucional (dimensión relacional)

Por capacidades político-institucionales se entienden aquí a las modalidades que asume el ejercicio del poder político por parte de la intendencia en los procesos de política pública en relación a los actores externos, ciudadanos y particulares. Se desprenden aquí algunas dimensiones como los canales y ámbitos de comunicación e interacción con el mercado, la sociedad civil y los ciudadanos. Se considera el tipo de vínculo con los agentes públicos y privados en los procesos de planificación, los canales y ámbitos de participación directa de la ciudadanía y su nivel de incidencia, entre otros. A los efectos del modelo, se definen tres valores como lógicas que asume la intendencia en esta primera dimensión de capacidades: i) particularistas; ii) jerárquicas; y iii) estratégicas.

Las lógicas *particularistas* suponen tipos de relaciones políticas orientadas por objetivos y formas particulares, donde el intendente ejerce el poder con altos niveles de discrecionalidad. Esto quiere decir que se vinculan con los actores del mercado, la sociedad y los ciudadanos de manera informal, bajo arreglos que no están previstos por ley. Pueden ser *ad hoc* o sistemáticos, pero no están previstos en la institucionalidad formal; por tanto, suelen ser difusos, poco transparentes, y lo más importante, dependen en gran medida de la capacidad personal y particular del intendente.

Las lógicas *jerárquicas* descansan en un mayor grado de formalización legal. En este sentido existe una capacidad de vinculación de los intendentes con el entorno social, empresarial y con los ciudadanos con arreglo a normas y procedimientos. Es cierto que esta modalidad tampoco promueve la participación de los actores externos a la organización, aunque cuando lo hace es sobre formatos preestablecidos y que se reconocen fácilmente en la ley. La toma de decisiones es jerárquica y se produce a través de canales formales. En términos políticos, se trata de un modelo de conducción burocrático, centrado en la capacidad de control del mando y típico de las organizaciones burocráticas tradicionales. El modelo de conducción es formal, jerárquico, burocrático y 'aislado', en la medida que no promueve los espacios de negociación o toma de decisiones colectivos por fuera del aparato gubernamental.

Por último, las lógicas *estratégicas* son formatos de relaciones apoyados en liderazgos que favorecen una mayor articulación, coordinación y colaboración con los actores externos, principalmente del sector privado y social. Estos ámbitos son promovidos y establecidos por ley, pero su legitimidad antes que procedimental está basada en la capacidad de extender la participación de los actores y generar consensos. Esta capacidad exige la generación de ámbitos participativos a través de mesas, plenarios, concejos de

participación social y empresarial, variados ámbitos y mecanismos de planificación y participación. De ahí su denominación de lógicas político-institucionales 'estratégicas', en clara diferenciación a la modalidad jerárquica (formal, burocrática) o particularista.

Componente técnico-administrativo (dimensión interna)

Por capacidades técnico-administrativas se entiende aquí a las reglas formales e informales que regulan el modo en que la intendencia departamental se organiza y orienta sus recursos humanos y materiales para llevar a cabo las políticas públicas. Se distinguen aquí algunas dimensiones, como la organización funcional del gobierno (organigrama, especialización funcional, modalidades de prestación de servicios); el modelo de gestión, organización, reclutamiento y promoción de los recursos humanos (carrera administrativa, sistemas de desempeño); y la estructura presupuestal y financiera, es decir, las distintas modalidades tanto de generación de fuentes de ingresos como de financiamiento.

Dentro de las capacidades administrativas y de sus componentes (recursos organizacionales, humanos, y materiales), hay una gama de indicadores; a saber, el tipo de vínculos entre las unidades organizativas, sus atribuciones y competencias, los ámbitos de coordinación internos, el nivel de profesionalización de los recursos humanos, su especialización técnica, los sistemas de carrera administrativa, las reglas para el reclutamiento y su promoción, los subsistemas de presupuesto y finanzas, su orientación hacia resultados, flexibilidad o rigidez, el monitoreo y evaluación, eficacia, eficiencia, transparencia del gasto y rendición de cuentas, entre otros variados indicadores que sobre la estructura administrativa de la organización se pueden producir.

A los efectos del modelo, se definen tres valores o lógicas que asume la intendencia departamental en esta segunda dimensión. A saber, capacidades técnico-administrativas i) informales; ii) procedimentales; y iii) orientadas por resultados.

Las lógicas *informales* suponen una forma de organización informal y discrecional, derivada de la ausencia de normas o del incumplimiento sistemático de las mismas, ya sea por su inadecuación, rigidez o ausencia. En cuanto al modelo de gestión de los recursos humanos son igualmente informales, lo que aumenta el poder discrecional de los intendentes para establecer condiciones particulares, beneficios y sanciones. No hay carrera administrativa y los sistemas de desempeño, monitoreo y evaluación son atrofiados o discrecionales, lo que conspira contra la profesionalización de la administración. Por último, se recurre a mecanismos ad hoc de financiamiento y escasamente formalizados.

Las lógicas *procedimentales* son la contracara de las anteriores, en el entendido que se apoyan en un extendido sistema de normas que regula con precisión todas las interacciones entre los recursos organizativos, humanos y materiales del gobierno departamental. Esta modalidad se condice perfectamente con el modelo burocrático-weberiano de administración pública. En cuanto al componente organizacional, es un modelo jerárquico, piramidal y formalizado, donde las funciones de las unidades organizativas están claramente establecidas en la ley y se reflejan en los organigramas. En el componente de los recursos humanos su principal característica es la centralidad de la carrera burocrática de base meritocrática, la que es reconocida a través de estatutos y normas que establecen con precisión los mecanismos de ingreso, promoción, retribución y egreso de los funcionarios con respecto a la organización. Se limita el poder discrecional y particular de los directores o intendentes para interferir con los mecanismos formales. En cuanto a los ingresos fiscales o económicos estos están previstos claramente por ley a través de los tributos y fuentes de ingresos tradicionales; no se promueve la participación del sector privado en el financiamiento del gobierno.

Por último, las lógicas *orientadas por resultados* se caracterizan por la adopción de pautas orientadas hacia una mayor eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, desde el punto de vista de la organización administrativa hay una mayor flexibilidad para la colaboración interna y externa. Se producen incentivos para la coordinación y combinación de unidades funcionales, inclusive con organizaciones externas al gobierno. Se establecen sistemas de toma de decisiones horizontales y mayormente descentralizados, como por ejemplo los gabinetes coordinados o unidades de coordinación y/o planificación transversal. Los sistemas de recursos humanos son flexibles. Contemplan la participación público-privada en la provisión de servicios y hay una mayor capacidad para contratar recursos externos. Por último, los presupuestos y sistemas de gestión financiera están orientados por resultados, lo que supone una mayor capacidad de monitoreo y evaluación de la eficiencia del gasto por sobre los controles estrictamente procedimentales. Asimismo, se promueven nuevas formas de recaudación y captación de ingresos no tradicionales, en asociación al sector privado, entre otros mecanismos. En este sentido se destacan la presencia de nuevas fuentes de financiamiento, como son los fideicomisos financieros que posibilitan la posibilidad de tomar crédito a cambio de ingresos futuros, generalmente destinados a obras de infraestructura, entre otros mecanismos¹⁷.

¹⁷ Estos mecanismos se entienden que son de nueva gestión pública en la medida que operan en el derecho privado y captan financiamiento de particulares para la inversión en bienes públicos.

Tipología conceptual de capacidades estatales subnacionales

De la combinación entre ambos componentes de capacidades estatales subnacionales se obtienen tres modelos de gestión típicos: 1) Discrecional; 2) Burocrático; y 3) Gobernanza Local (ver figura 3).

Figura 3. Capacidades estatales subnacionales para la gestión de políticas públicas – Modelos de gestión aplicado a las intendencias de Uruguay

Dimensión técnico-administrativa

		Informales	Procedimentales	Orientadas por resultados
<i>Dimensión político-institucional</i>	Estratégica/participativa	Neo-clientelar	Híbrido 3	III. Gobernanza Local
	Jerárquica	Híbrido 1	II. Burocrático/ Tradicional	Híbrido 4
	Particularista	I. Discrecional	Híbrido 2	Neo-clientelar

Fuente: elaboración propia

Como se aprecia en la figura anterior, se trata de una tipología conceptual que arroja tres tipos ideales, con un polo negativo expresado por el modelo Discrecional (MD); un polo positivo que es el modelo de la Gobernanza Local (MGL), y un tipo mixto o intermedio que es el modelo Burocrático (MB). Este ordenamiento no es casual, puesto que como se ha desarrollado, el concepto supone no solo la combinación entre los dos componentes de capacidades, sino que también expresa una evolución (o conexión lógica entre los modelos), en el sentido que cada tipo subsiguiente es presentado como una respuesta a los tipos anteriores.

En el modelo conceptual de esta tesis, el tipo Burocrático es una respuesta al modelo Discrecional, y el MGL es una respuesta al tipo Burocrático. Estas 'respuestas' obedecen tanto a una lógica cronológica, en el sentido de la maduración y la adaptabilidad señalada que requieren las capacidades estatales, como también a opciones de modelos de gestión en un momento determinado. Dicho de otro modo, aunque en términos generales son subsecuentes unos tipos a otros, en la práctica pueden subsistir y convivir aún en una misma organización estatal. Por eso en este trabajo se dirá que estos tipos son modelos de gestión predominantes en un momento determinado, o en el marco de una política

pública determinada (o *issue* de política), dando lugar en el plano empírico a la variabilidad en el tiempo y a la coexistencia de varios tipos o modelos híbridos en una misma organización estatal, en este caso la intendencia departamental.

Esto no significa que haya una predilección normativa por el MGL. Aunque desde el punto de vista del 'buen gobierno' este modelo pueda tener ventajas comparativas con respecto al MB y al MD, en ocasiones estos últimos pueden ser más eficaces para resolver diversos asuntos de políticas. Por lo tanto, como se verá más adelante en el capítulo de operacionalización, la existencia de un polo positivo asociado al MGL expresa una necesidad instrumental antes que normativa, vinculada al proceso de medición y la necesidad de identificar atributos observables en todas las unidades.

Como puede apreciarse en la figura 3, hay también cuatro modelos híbridos que funcionan como subtipos disminuidos de los tipos ideales, en la medida que no reúnen todos los atributos definidos para cada tipo ideal. Estos híbridos son conceptualmente relevantes en el entendido que los dos componentes de capacidades actúan conjuntamente, y además pueden variar tanto en el tiempo como a la interna de la organización del gobierno subnacional, dependiendo de las políticas públicas e *issues* en cuestión.

Asimismo, se incluyen dos modelos de gestión que se denominan "neo-clientelares" que expresan combinaciones opuestas en los dos componentes de capacidades estatales; por un lado, lógicas internas discrecionales con gestión institucional estratégica, y por otro, lógicas internas orientadas a resultados con gestión institucional particularista. En este sentido, ambos tipos llaman la atención sobre el problema de la captura del Estado por parte de actores particulares que pueden provenir tanto desde afuera (la clientela política, destinatarios de favores, ya sean ciudadanos, empresas, organizaciones sociales, entre otros), como desde adentro, por medio del clientelismo a escala de los funcionarios, derivado de la atrofia, disfuncionalidad o apartamiento del sistema normativo.

En suma, el modelo conceptual propuesto recoge un problema central en la construcción de capacidades estatales señalado desde Weber en adelante, que es cómo evitar la captura del Estado por parte de intereses espurios. Más recientemente, algunos autores aluden a este problema bajo el concepto de "neo-patrimonialismo". Según (Giraudy et al., 2020) hay dos componentes centrales en esta definición: a) la apropiación de los recursos públicos por parte de los gobernantes para obtener ganancias económicas o políticas privadas, y b) la arbitrariedad de los gobernantes en el ejercicio del poder. De algún modo, tanto el modelo típico denominado "Discrecional" como los dos casos antagónicos

denominados “neo-clientelares”, representan modelos de gestión que podrían asimilarse a las lógicas neo-patrimonialistas de autoridad y administración¹⁸.

¹⁸ Los autores advierten que, si bien ha habido un aumento del acceso democrático por parte de las autoridades a través de regímenes competitivos en América Latina, el ejercicio del poder también reviste un incremento de las lógicas arbitrarias y discrecionales, que desconocen los mecanismos de rendición de cuentas horizontales, aspecto también constatado a nivel subnacional (Giraudy et al., 2020).

4. FACTORES EXPLICATIVOS DE LAS MODALIDADES DE CAPACIDADES ESTATALES SUBNACIONALES

Aunque existe una vasta literatura sobre capacidades estatales, no han sido desarrollados en igual medida sus factores explicativos. Como se verá, figuran muchas variables endógenas asociadas a los déficits de capacidades (Oszlak & Orellana, 2001); por ejemplo, baja profesionalización, cultura burocrática conservadora que limita la innovación, falta de voluntad política, recursos financieros y tecnológicos insuficientes, falta de liderazgo, entre otros (Grin et al., 2019). En esta perspectiva, no es posible disociar los aspectos causales de los propios resultados en términos de capacidades estatales, puesto que reconocen la endogeneidad y la circularidad derivada de la cuestión de la adaptabilidad y de la formación de capacidades como un aspecto constante y permanente (Rosas Huerta, 2008). En otras palabras, estos enfoques buscan explicar los déficits de capacidades a casusa de los propios atributos de las capacidades políticas y administrativas. Esta perspectiva analítica no permite avanzar mucho más, y encierra el riesgo de reducir el problema a cierta inercia del proceso histórico. De algún modo, existe un determinismo histórico (socio-céntrico o antropológico), que deja poco margen para el análisis politológico.

Por otro lado, hay una serie de estudios que remiten más claramente a factores externos, del contexto en el que se generan y desarrollan las capacidades estatales (*environment*). En este sentido, se mencionan fundamentalmente el contexto socioeconómico y político, el contexto internacional, el marco jurídico y las reglas formales e informales que inciden sobre las organizaciones estatales (Grindle & Hilderbrand, 1995, pp. 448-451), en particular los procesos de reforma del Estado y descentralización (Grin et al., 2019). En esta perspectiva, se reconoce la incidencia de las RIG como factor antecedente de las capacidades estatales, en la medida que inciden desde afuera sobre las capacidades propias de la organización gubernamental. En la medida en que el gobierno subnacional está enmarcado en un proceso de reforma del Estado que supone diversas estrategias, ámbitos y modos de delegación, devolución, y descentralización política, administrativa y fiscal, entonces es esperable que la capacidad organizacional se adapte; y se modifican por tanto las capacidades organizacionales subnacionales como consecuencia (y en el proceso) de la descentralización. La forma en que lo hace y la manera en que unos y otros gobiernos subnacionales (y sus organizaciones) se adaptan aún requiere de un mayor esfuerzo analítico. En la misma dirección, los factores contextuales, aunque no hacen a la capacidad la pueden afectar. "Son factores que inhiben o favorecen el ejercicio y la eficacia de la capacidad" (Pereyra & Montes, 2022, pp. 89-90). Es en este sentido que el presente trabajo recoge la centralidad de las RIG como variable causal de las capacidades estatales subnacionales.

Otros estudios señalan la relevancia del liderazgo político como un factor de agencia que está presente en las organizaciones gubernamentales a la hora de explicar las capacidades estatales; también factores institucionales como las reglas y los incentivos políticos; y también el contexto socioeconómico. Tanto los factores de agencia como los derivados del diseño institucional que enmarcan la competencia política son considerados por la presente investigación dentro de una variable de control denominada "Sistema de partidos y contexto político departamental". Por otra parte, los factores económicos más de naturaleza estructural se agrupan dentro de la variable de control denominada "Nivel de desarrollo humano y contexto socioeconómico departamental"¹⁹.

El presente capítulo profundiza en la conceptualización de las RIG como principal variable explicativa de los modelos de gestión que aplican las intendencias. Se desarrollan los conceptos de la literatura a nivel general y se avanza en la operacionalización en relación con las diversas dimensiones que favorecen efectos sobre los modelos de gestión. Finalmente se repasan algunos antecedentes teóricos que guardan relación con las hipótesis rivales.

4.1. La incidencia de las RIG sobre las capacidades estatales subnacionales y los modelos de gestión

El concepto de las RIG se ha asociado al estudio de los federalismos antes que a los sistemas unitarios. Está muy presente en la literatura el modelo centro - periferia, reconvertido en donante - receptor (Bonvecchi & Lodola, 2013) donde priman las relaciones verticales de poder en clave de negociación y regateo antes que la colaboración o la lógica horizontal de relacionamiento intergubernamental. En esta perspectiva las RIG dependen de la medida en que los dos niveles, el federal y el subnacional, logren visualizar al otro como un agente colaborador o competitivo. Esto se expresa en relaciones de tipo netamente político, a lo largo de los diversos *issues* de políticas que se expresan en diversos juegos de negociación.

Este modelo se asemeja al de autoridad coordinada cuya concepción principal es que las unidades subnacionales son parte constitutiva del Estado y es el nivel central quien debe velar por los objetivos nacionales. En este modelo la autonomía local es limitada. El asunto es entender quién se impone en el control de las decisiones de acceso a los recursos, políticas y programas (Grin, 2022).

¹⁹ Ver capítulo 5.

Por oposición al modelo de la autoridad coordinada está el de autoridad superpuesta, donde todos los niveles de gobierno y aún los sectores no gubernamentales interactúan en una compleja trama orientados por preocupaciones de políticas. En este modelo, las autonomías son limitadas y la interdependencia es creciente; por lo tanto, se dan relaciones simultáneas de competencia y cooperación, y la negociación es el principal medio para arribar a acuerdos (Grin, 2022, p. 7, basado en Wright, 2003).

Entre ambos extremos parecería existir suficiente espacio para el tejido de diversos grados y tipos de relaciones entre los niveles de gobierno. En este trabajo la atención está centrada en los ámbitos y formatos de RIG donde el gobierno central (Poder Ejecutivo) interactúa con los gobiernos departamentales de Uruguay y cómo de esa interacción surgen efectos sobre las capacidades estatales de las intendencias.

Aunque la literatura ha hecho mención a los sistemas de RIG asociadas a las capacidades estatales en su dimensión político-institucional (Grin et al., 2019; Repetto, 2007), en este trabajo se consideran una variable independiente de las capacidades estatales subnacionales. Se entiende que éstas generan efectos sobre las capacidades estatales subnacionales repercutiendo sobre los modelos de gestión que los gobiernos subnacionales adoptan. Como se verá, estos efectos se producen tanto en la dimensión político-institucional como en la técnico-administrativa, activando diversos mecanismos que provocan cambios en los modelos de gestión del gobierno subnacional.

Interesa por tanto el efecto de las RIG como ámbito de relación entre organizaciones estatales. Aunque “el número de actores involucrados en las RIG ha sido expandido, incluyendo (también) actores no estatales como las ONGs” (Grin, 2022, p. 8), en este trabajo se priorizan las relaciones entre organizaciones estatales. Entendidas así las RIG como relaciones entre organizaciones gubernamentales del Estado, son ámbitos de interacción que no sustituyen a las organizaciones estatales que interactúan. El ámbito no es idéntico a los actores que participan del mismo, en este caso, las organizaciones o entidades gubernamentales, nacionales y subnacionales. La relación como proceso no es idéntica a la suma de las capacidades de las organizaciones que participan de esa relación.

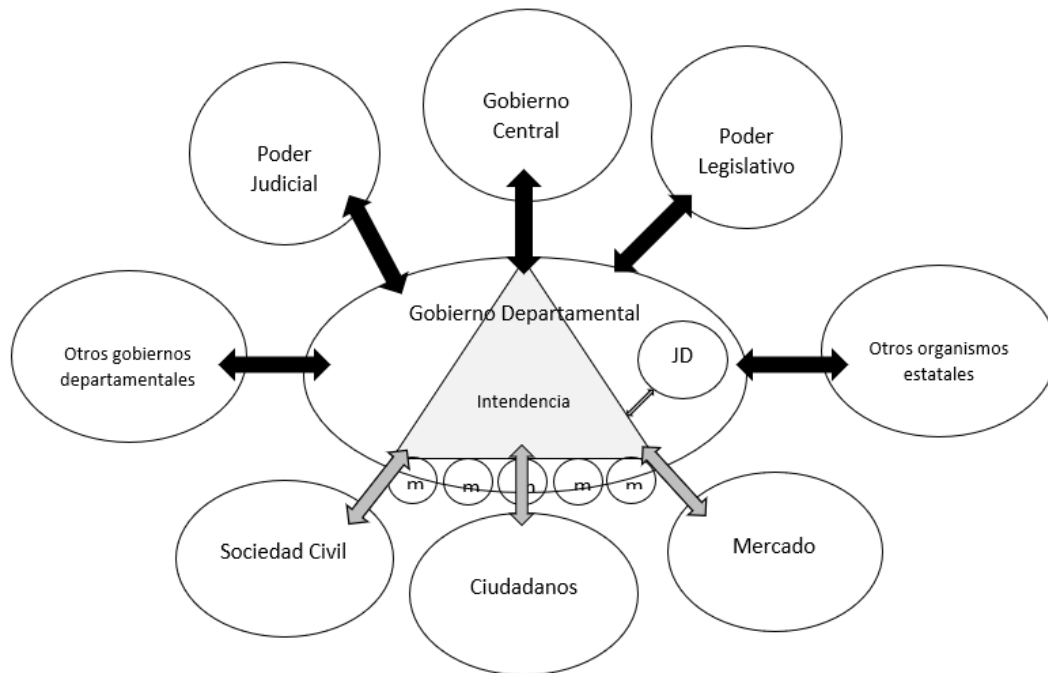
Dicho de otro modo, cada una de las unidades gubernamentales es autónoma de la otra en términos estrictamente organizacionales; cada una goza de su propia capacidad en términos de autonomía, efectividad y recursos para llevar adelante sus fines, más allá de que pueda existir una mutua dependencia en función de la política, el asunto o el caso. Por lo tanto, en este trabajo las RIG se consideran como una variable distinta de las

capacidades político-institucionales de la organización subnacional. En ese sentido, las RIG pueden tener efectos sobre las capacidades del gobierno subnacional, en la medida que generan incentivos y restricciones para la acción en el marco de las diversas políticas públicas.

Las RIG inciden sobre el gobierno subnacional porque es en el campo de las RIG donde se definen (o dirimen) los recursos fiscales (presupuestales, financieros, económicos), las competencias y atribuciones (funciones), y ellas se generan y ejercen a través de diversos mecanismos que impactan directamente sobre las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales, en este caso, de las intendencias. Por ejemplo, las RIG impactan sobre las organizaciones subnacionales y su capacidad financiera a través de los mecanismos de transferencias; inciden sobre la dimensión organizacional y técnica mediante el intercambio de información, la incidencia de los equipos técnicos y su retroalimentación (Agranoff, 2007; Grin, 2022; Jordana, 2001); y por supuesto, tienen variados efectos a partir de la relación estrictamente política que existe entre los intendentes, los partidos políticos y el presidente, sus ministros, etc.

Por lo tanto, las RIG no deben confundirse con la dimensión político-institucional de la capacidad de la organización del gobierno subnacional, puesto que son distintas de la organización. El gobierno subnacional genera vínculos (o no) a través de lazos institucionales, que son canales que tiene el propio gobierno subnacional con el mercado, la sociedad y los ciudadanos. Esto puede depender, como se verá, de la naturaleza de las RIG, pero estos canales no son idénticos a la RIG. Las RIG son un ámbito, un espacio de relacionamiento entre diversas organizaciones de gobierno, con reglas formales e informales, incentivos, restricciones, premios y castigos; pero no son la organización subnacional, aunque estén interconectadas y por ello mismo generen efectos sobre esta (ver figura 4).

Figura 4. Marco analítico de las RIG como variables independientes de las capacidades estatales subnacionales en Uruguay



Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la figura precedente, la intendencia está en el centro del análisis, representada por el triángulo gris. Forma parte junto a la Junta Departamental (JD) del gobierno departamental. En el interior del triángulo se gestan y desarrollan las capacidades técnico-administrativas (internas), y las flechas grises indican las capacidades político-institucionales en relación a los vínculos que se establecen con la sociedad civil, los ciudadanos y el mercado. Como se puede observar, estas capacidades se apoyan en el triángulo representado por la intendencia. En la base de la pirámide se representan los municipios como círculos en la frontera del gobierno departamental²⁰.

En cambio, las RIG están representadas con las flechas negras que conectan al gobierno departamental a nivel vertical con los poderes del Estado (el gobierno central en particular), y a nivel horizontal con otros gobiernos departamentales y otras organizaciones estatales. Las RIG, por tanto, establecen relaciones, al igual que las capacidades político-institucionales de las intendencias, pero no son el mismo fenómeno.

²⁰ El esquema no incluye por una razón de simplicidad a las entidades globales que también pueden tener lazos directos o indirectos (a través del gobierno nacional) con los gobiernos subnacionales.

Están en otro nivel, a escala de la vinculación de la intendencia con las entidades de gobierno²¹.

En este sentido, la pregunta es cuál es el efecto de las RIG sobre las capacidades de las intendencias, en la medida que se tratan de un factor exógeno y no endógeno a la entidad subnacional en cuestión.

Conceptualización de las RIG

Las RIG pueden definirse como el conjunto de las actividades relevantes que se producen en la interacción entre todas las unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles (Lowatcharin et al., 2019). Así, las RIG implican tanto colaboración como conflicto en un juego de poder para definir fines públicos y captar recursos. En las RIG pueden identificarse varios ámbitos y tipos de interacción; a saber, interacciones verticales entre niveles superiores e inferiores de gobierno (típicamente entre el gobierno central y las unidades subnacionales); pero también entre unidades del mismo nivel (consorcios, redes, concejos); interacciones sectoriales por áreas de políticas; relaciones entre unidades centrales y de línea; entre otras. Esta variada gama de interacciones entre distintos niveles de gobierno supone a su vez un amplio repertorio de instrumentos concretos de gestión intergubernamental que asimismo pueden admitir diversos grados de formalidad o informalidad (Agranoff, 2007; Jordana, 2001; Phillimore, 2013).

Uno de los tipos de RIG más ricos para el análisis es el que se da entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno. Este tipo de estudios ha tenido más auge entre los países federales por los mayores niveles de autonomía de las administraciones subnacionales respecto del gobierno nacional. No obstante, también en países unitarios donde la descentralización ha tomado un rol más relevante se ha presentado como un campo de estudio significativo (Lowatcharin et al., 2019). Es en este nivel de RIG donde se desarrolla la mayor atención en el presente trabajo.

RIG formales e informales

El carácter formal o informal de las RIG cobra relevancia al momento de analizar la autonomía de las unidades subnacionales y en particular su capacidad de llevar adelante políticas públicas coordinadas con los lineamientos nacionales. Esta relación de las

²¹ Hay otra diferencia sustantiva, y es que mientras los vínculos con la sociedad, el mercado y los ciudadanos están formalmente dentro del marco de la autonomía de los gobiernos departamentales, las RIG necesariamente están planteadas como ámbitos de gobierno y por lo tanto requieren de un nivel de coordinación más allá de las autonomías de las entidades que la integran.

unidades subnacionales con el gobierno central y con los lineamientos de política nacional asume dos características antagónicas entre los países federales y los unitarios. Mientras en los primeros hay una soberanía compartida en términos de autonomía, en los segundos hay una preeminencia del gobierno central sobre las unidades subnacionales. No obstante, en todos los casos se ha observado en el largo plazo procesos de descentralización que hacen que las unidades subnacionales deban hacerse de nuevos recursos (competencias, funciones, recursos financieros), para solucionar problemas de políticas cada vez más complejos y que requieren nuevas formas de organización y gestión. En este sentido el rol de los gobiernos subnacionales (locales y regionales en particular) ha cobrado relevancia como ámbito de gobierno especializado en la resolución de nuevos problemas en la agenda global del desarrollo (Lowatcharin et al., 2019).

Afrontar estos desafíos de políticas ha supuesto el desarrollo de nuevas lógicas de relacionamiento entre niveles de gobierno, lo que supone pasar de una lógica jerárquica donde el gobierno central monopoliza la toma de decisiones y los recursos, hacia una lógica de responsabilidades compartidas. Esto implica RIG más equilibradas, flexibles, y el desarrollo de una lógica estatal matricial en lugar de la tradicional pirámide jerárquica (Agranoff, 2007). En este proceso las RIG informales asumen un papel clave. Aunque las RIG necesariamente admiten una mezcla entre factores formales e informales, la medida en que los arreglos institucionales prioricen una u otra lógica no es inocua al momento de evaluar su eficacia como ámbito de interacción entre los niveles de gobierno.

Siguiendo a Jordana (2001):

Por relaciones formalizadas se entienden los procedimientos de asignación, coordinación y decisión de carácter institucional, centrados en temas sustantivos, de reparto de poderes sobre políticas sectoriales y áreas de gestión entre distintos niveles de gobierno, o bien relativos a la distribución de recursos financieros y responsabilidades fiscales (Jordana, 2001, p. 29).

Por ejemplo, son lógicas formales de relacionamiento intergubernamental las que establecen mecanismos de asignación de recursos en base a recaudación de impuestos, préstamos y transferencias, con criterios de compensación y reequilibrio territorial, y las reglas que regulan este proceso están claramente establecidas y existe capacidad para implementarlas.

Las lógicas informales de relacionamiento intergubernamental por definición no suelen ser transparentes, suelen ser *ad hoc*, y no aseguran ecuanimidad a las partes ya que las relaciones entre los distintos niveles de gobierno se dan a través de los partidos, donde prima la lógica político-partidaria por sobre la compensación o el reequilibrio territorial. En

términos de Philimore (2013), las RIG informales suponen la primacía de la política y de las contingencias sobre la ley. Esto conduce a la llamada "diplomacia de las relaciones intergubernamentales" donde la relación se da en el ámbito de la negociación política, generalmente entre pocos actores, y donde predominan intereses de los participantes, orientaciones políticas y/o culturales, en una contingencia determinada (por ejemplo, la urgencia de llegar a un acuerdo, o la necesidad de favorecer o penalizar determinadas regiones, entre otras cuestiones).

Mientras las RIG formales se caracterizan por la existencia de ámbitos formalizados de interacción que han sido creados por ley (por ejemplo, gabinetes, tribunales, concejos, oficinas o unidades especializadas), las RIG informales implican una lógica de toma de decisiones negociada en el nivel político, en base a criterios políticos que surgen de una contingencia determinada, más que sobre la base de procedimientos acordados previamente. Estas lógicas informales pueden ser continuadas y dar lugar a un equilibrio del sistema político que, sin embargo, tiene el riesgo de caer en la inercia derivada del consenso que producen las "soluciones de denominador común", en contra de los intereses de las unidades territoriales más débiles y a favor de los territorios más fuertes (Painter, 2012; Phillimore, 2013).

A los efectos de estudiar en qué medida las RIG responden a una lógica mayormente formalizada o informal, es necesario analizar los asuntos donde las RIG efectivamente operan en términos de distribución o balance de los recursos de poder entre los niveles de gobierno. En este sentido, Jordana (2001) distingue entre a) procedimientos de asignación de competencias (basados en normas transparentes vs. poco claros); b) mecanismos de coordinación (ámbitos formales con capacidad de toma de decisiones vs. ámbitos informales); c) resolución de conflictos (ámbitos neutrales con capacidad de resolución tipo tribunales especializados vs. preeminencia de la negociación política); d) régimen de distribución de los recursos (orientados por objetivos de compensación territorial vs. resultantes de la negociación entre partidos); e) mecanismos de financiación y asignación de recursos fiscales (transparentes, simples y basados en normas vs. complejos, poco claros y basados en resoluciones *ad hoc*).

RIG y políticas públicas

Por su parte, el estudio de las RIG implica analizar el ámbito, arena o sector de política pública (*policy issue*), y la cantidad y tipo de actores que intervienen en la interacción.

Es necesario considerar el contexto ideacional de hechura de políticas públicas, los recursos institucionales para traducir ideas en acciones, los actores que influyen e implementan las políticas públicas y cómo las RIG ocurren en cada política pública (Grin, 2022, p. 22).

Este enfoque vuelve sobre el ciclo de la política pública y jerarquiza el papel de los actores a lo largo del ciclo. Como los gobiernos centrales tienen objetivos sectoriales de políticas, buscan influir en las unidades subnacionales para favorecer una mayor efectividad de la implementación, y alinear así los recursos a los fines buscados, tal como establece el modelo de gobernanza corporativa que propone Aguilar Villanueva (2014). Por lo tanto, "para lograr metas nacionales, puede ser necesario desarrollar capacidades institucionales subnacionales", puesto que para una interacción a favor de las políticas públicas "una condición necesaria son las capacidades políticas y técnicas que permitan a los gobiernos locales actuar dentro del sistema intergubernamental" (Grin, 2022, p. 23).

De este modo, Phillimore (2013) distingue como principales dimensiones las siguientes: a) interacción vertical, con vistas a establecer con qué niveles de gobierno se produce la relación crucial (con el nivel estatal o local, o con ambos); b) interacción horizontal (existencia/inexistencia de redes, regiones, otros ámbitos de coordinación territorial); c) dimensión sectorial, que estudia las interacciones entre los niveles de gobierno en torno a una política pública o sector (por ejemplo, gabinetes, comisiones sectoriales); d) mecanismos formales o informales de la interacción (existencia/inexistencia de estatutos, procedimientos, criterios formalizados).

Estas interacciones definen y deciden asignación de recursos, establecen niveles de coordinación en el diseño y la implementación de políticas, pero también fortalecen las capacidades estatales. No sólo que las requieren, sino que las propician; son condición necesaria y, por este motivo, los gobiernos centrales deben trabajar en la dirección de fortalecer las capacidades estatales subnacionales. Esta es una necesidad a favor de cada unidad, pero también del conjunto, y el riesgo de no conseguirlo supone debilidad institucional y pérdida de efectividad de la política pública. Al contrario, puede producirse una retroalimentación negativa, donde las administraciones subnacionales evitan las RIG porque no cuentan con la capacidad para sostenerlas, por ejemplo, debido a falta recursos financieros y humanos (Grin, 2022, p. 25).

Como en el análisis de cada política pública, el factor contextual es clave para entender el proceso y su dirección. La RIG puede requerir, para que la política pública sea eficaz, un mayor grado de flexibilidad. Si la RIG es rígida, aunque sea formal, puede no resultar efectiva. De ahí la importancia también de las relaciones informales entre funcionarios

políticos y técnicos de los distintos niveles. La arquitectura de la RIG puede por lo tanto favorecer, o inhibir, lógicas informales adecuadas a los requerimientos de las políticas en un momento y lugar determinados.

Por último, puede existir un *trade off* entre la eficiencia gubernamental y la rendición de cuentas (Grin, 2022, p. 29) en la medida en que una mayor transparencia conspire contra los objetivos de políticas. En este caso el efecto de la RIG sobre el modelo de gestión no irá en la dirección del modelo de gobernanza local (GL). Sin embargo, en todo caso dependerá del *issue* de política pública en concreto.

Instrumentos de gestión intergubernamental

Las RIG se han desarrollado en el marco de procesos de descentralización de funciones que implican avanzar desde un modelo de separación hacia un modelo compartido del ejercicio del poder (Agranoff, 1993; Leyva Botero, 2011; Morata, 1990). Esto da lugar a una compleja matriz de relacionamiento entre organizaciones y personas de diversos niveles de gobierno, inclusive con participación de actores de la sociedad civil y el mercado. Este esquema matricial favorece el diseño de diversos instrumentos de gestión intergubernamental a lo largo de las distintas áreas de políticas. Al estudiar la experiencia de países federales Agranoff (2007) identifica un set de instrumentos de gestión intergubernamental agrupados en torno a cuatro ejes o enfoques: i) dispositivos económicos (impuestos, subsidios y subvenciones, transferencias, préstamos, proyectos de inversión, compras y adquisiciones intergubernamentales); ii) orientaciones legales (regulaciones, reglas, requisitos de programas, acuerdos de cooperación, leyes orgánicas); iii) prácticas administrativas (estándares y metas de programas, contratos intergubernamentales, intercambio de personal, autoridades especiales, auditorías, programas de desempeño negociados) y iv) órganos políticos intergubernamentales (consejos, comisiones, reuniones sectoriales, asociaciones de gobiernos, canales de los partidos políticos, entre otros).

Como se aprecia, son ámbitos, procedimientos, regulaciones o normas que suponen la toma de decisiones a lo largo del proceso de implementación de una política pública o programa. En sí mismo, todas las dimensiones se encuentran entrelazadas. Por ejemplo, un impuesto o fuente de financiamiento incluye una determinación política, requiere sustento legal y prácticas administrativas de implementación, ámbitos de supervisión, y así sucesivamente. En todos los casos se producen distintos grados y tipos de interacción entre funcionarios técnicos y políticos, de las unidades centrales y subnacionales, y dan lugar a distintas prácticas de negociación y cooperación entre los actores.

El autor enumera algunas características definitorias de los instrumentos de RIG. Son mecanismos de enlace entre unidades que gozan de niveles de autonomía como gobiernos independientes. Generan procesos de rutinización, es decir, aceptación y práctica continuada “todos los días y todos los años” entre los funcionarios de los gobiernos que intervienen. Ello se asocia a otra característica sustantiva que es la centralidad de los individuos y su capacidad para entablar relaciones entre funcionarios que toman decisiones de implementación de políticas. Asimismo, son instrumentos que buscan la alineación estratégica de las políticas nacionales y orientan la implementación a nivel local (Agranoff, 2007, pp. 259-261).

Muchos de estos instrumentos tienen que ver con la implementación en el ciclo de política pública. En este sentido, las escalas subnacionales suelen ser apropiadas para favorecer la coordinación de políticas aplicada al territorio en concreto. Así, los mecanismos de diseño como de implementación que tengan un buen nivel de articulación a nivel por ejemplo de los presupuestos, como de otros mecanismos económicos o administrativos, como la dotación de recursos técnicos y humanos entre diversas organizaciones de gobierno, pueden favorecer no solo la complementariedad sino la integralidad de las políticas públicas tornándolas más eficientes (Cunill-Grau, 2014).

En resumen, los procesos de descentralización abren paso al desarrollo de las relaciones intergubernamentales. En la práctica estas relaciones favorecen el desarrollo de distintos instrumentos de gestión intergubernamental que influyen en los procesos de toma de decisiones de implementación de políticas. Estas relaciones incluyen tanto aspectos formales como informales; por ejemplo, lazos y canales de comunicación, contactos, interpretaciones y hasta orientaciones verbales sobre cómo deben hacerse las cosas. Esta incidencia de las relaciones personales y su influencia sobre los procesos de políticas no significa “...subestimar el peso de las estructuras formales de relación. En la medida en que enmarcan el proceso político-administrativo, las reglas del juego determinan a priori la fuerza de los actores y acotan los márgenes de maniobra respectivos, pudiendo también limitar o aumentar las posibilidades de negociación y de conflicto...” (Morata, 1990, p. 162).

Esquemas fuertes y débiles de RIG

Recapitulando, en el presente trabajo las RIG son entendidas como el conjunto de interacciones relevantes entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, incluidas las normas formales e informales que dan lugar a ámbitos verticales y

horizontales que suponen negociación y toma de decisiones sobre cuestiones sustantivas como la distribución y asignación de competencias, recursos fiscales y mecanismos de control y supervisión, en las distintas arenas o *issues* de políticas públicas.

Esta definición operacional posibilita 1) identificar cuáles son los ámbitos y normas que dan lugar a interacciones relevantes entre niveles de gobierno, tanto verticales como horizontales; 2) ordenarlas de acuerdo a las políticas públicas sectoriales para los dos niveles de gobierno en el marco de una distribución estatal y gubernamental del trabajo; 3) analizar los actores, recursos, reglas (formales e informales) e instrumentos (legales, económicos, políticos, administrativos), dentro de cada *issue* de política, y estudiar su incidencia efectiva sobre las capacidades político-institucionales y técnico-administrativas de los gobiernos subnacionales.

De este modo se pueden definir identificar dos tipos puros de lógicas de RIG; en un caso fuertes, formalizadas, con alta retroalimentación entre los diversos instrumentos y con efectos que favorecen las capacidades orientadas por el modelo de la gobernanza local. La noción de la retroalimentación a nivel del diseño y la implementación es una cuestión clave, porque no basta con analizar los instrumentos por separado, sino que la RIG se compone del conjunto de las interacciones dentro de un campo de política pública. En esta línea expresa (Grin, 2022) en base a Huelguin y Fenna (2015) que “cuánto más formales (son) los escenarios de RIG, más fuerte es la coordinación entre los diferentes gobiernos”.

Del otro lado, hay lógicas de RIG que son débiles, pues no alcanzan a configurarse como verdaderos incentivos institucionales a favor de fines de política pública; son por lo tanto informales, tienen poca o nula retroalimentación en los instrumentos y ámbitos generados y por lo tanto no generan efectos sobre la nueva gobernanza local, o, en todo caso, favorecen la inercia discrecional e informal de las capacidades estatales subnacionales. Es importante volver sobre el concepto de la discrecionalidad como modelo de gestión; esta no necesariamente es negativa o innecesaria; pero son las lógicas fuertes de RIG las que se conforman para minimizarla y constreñirla, como forma de encauzar las políticas por procedimientos y lógicas más transparentes y eficientes, no necesariamente por ello más eficaces (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Lógicas de RIG imperantes y sus efectos esperados sobre las capacidades estatales subnacionales

Dimensiones de análisis	RIG fuerte	RIG débil
Delimitación de competencias	Clara/ concurrente	Difusa/ centralizada
Asignación de recursos fiscales	Formal/ presupuestal	Ad hoc
Complementariedad de los instrumentos de RIG	Alta	Baja
Relaciones informales	Fluidas	Limitadas/ ad hoc
=>Efectos sobre las capacidades estatales subnacionales	Inciden en la dirección del modelo de gobernanza local	No inciden/ Discrecional

Fuente: elaboración propia

En suma, una mayor concurrencia supone una responsabilidad compartida de la competencia y las atribuciones necesarias para su implementación. Esta concurrencia supone desarrollo legal y financiamiento, dotación de capacidades humanas y tecnológicas para que la descentralización sea efectiva y no debilite al gobierno subnacional (Falleti, 2005). En definitiva, no solo es necesario que la descentralización de funciones y competencias esté acompañada de recursos económicos, sino que también se requiere una alta complementariedad entre los diversos instrumentos de RIG. Entre ellos también se cuentan las relaciones informales entre técnicos y políticos y entre funcionarios de modo que el gobierno central favorezca el desarrollo de las capacidades en el marco del proceso de descentralización.

4.2. Otras variables relevantes que inciden sobre las capacidades estatales de las intendencias

Sistema de partidos y contexto político

Los factores políticos, en particular los referidos a los sistemas de partidos y a los patrones de competencia pueden analizarse desde el punto de vista de la trayectoria o del corto plazo. En la primera, es común encontrar en la literatura la preocupación por evitar, combatir o minimizar el patrimonialismo (Mazzuca, 2021; Weber, 1944) como cuestión clave en la construcción de capacidades estatales. En particular, la modernización estatal supone como primer hito superar los resabios del Estado feudal y la administración patrimonial basada en la legitimidad personal del jefe.

Esta cuestión asume relevancia para la presente investigación cuando se consideran las rutas y las trayectorias en que fueron creados los departamentos y las intendencias en el marco de la modernización estatal en Uruguay. En este sentido, cabe señalar el carácter inminentemente político de los departamentos como ámbitos de dominación política y militar antes que legal durante el SXIX. Luego comienzan a construir lentamente unas capacidades estatales en el marco de la consolidación del Estado liberal y social que emerge de las constituciones de 1919 y 1934, cuyo hito principal es la Ley Orgánica Municipal de 1935 (Sayagués Laso, 1964). Allí se establece por primera vez lo que podría catalogarse como un estatuto de modernización de los gobiernos departamentales, expresando también un equilibrio de los pactos de gobernabilidad del momento²² (Oszlak & Serafinoff, 2011).

Este proceso condujo a una matriz organizativa y administrativa del Estado unitaria, centralizada y fuertemente partidizada, por encima de los criterios meritocráticos. Aunque la administración pública uruguaya adoptó paulatinamente los criterios meritocráticos en el marco de la consolidación del Estado democrático de derecho, nunca abandonó la centralidad del componente político-partidario como principal esquema de acumulación y construcción de capacidades estatales. Fueron los partidos los que condujeron y nutrieron, a la vez que consolidaron el régimen competitivo, las burocracias públicas nacionales y

²² Estos pactos de gobernabilidad tuvieron como principal clivaje en Uruguay a los partidos políticos Blanco y Colorado en lo que fue el bipartidismo tradicional hasta los años 70'. El clivaje territorial resumido en el antagonismo Montevideo-interior no debe entenderse como un aspecto meramente estructural o funcional (sociocéntrico o económico-céntrico) sino que es la expresión del pacto de gobernabilidad en que surge el Estado moderno en el país y a partir del cual se construyen sus capacidades estatales hasta la actualidad (Oszlak & Serafinoff, 2011).

subnacionales (Caetano et al., 1987; De Armas & Garcé, 1997; Lanzaro, 1998; Ramos, 2009)²³.

Una segunda variable que surge de la literatura es el régimen de alternancia de las élites asociada al nivel de competitividad del sistema de partidos. Esta es una variable relevante en la medida que permite observar las tramas que la competencia política va labrando en su recorrido histórico sobre la cultura política de la comunidad y también sobre las culturas administrativas y burocráticas de las intendencias. Esta cuestión no es ajena a la influencia de los agentes en la política local para formar y fortalecer capacidades (Mazzuca, 2021), principalmente partidos, fracciones y personas (políticos, líderes, candidatos, intendentes).

En definitiva, observar las trayectorias y los cambios en los sistemas de partidos posibilita distinguir entre dos grandes grupos de casos, los sistemas que alternan (bipartidistas o multipartidistas), y los sistemas predominantes (donde siempre gana el mismo partido). Estos últimos en ocasiones pueden constituirse en verdaderos bastiones electorales, por un lado, y en sistemas políticos subnacionales hegemónicos, por otro. En este último caso, albergan el riesgo de comportarse como feudos o clanes (Došek, 2019), tienden a consolidar prácticas neo-patrimonialistas (Giraudy et al., 2020), en el mejor de los casos discrecionales y particularistas, y limitan así las chances de construir y consolidar capacidades estatales modernizadas, acordes al Estado democrático de derecho.

Del mismo modo, Melo (2010) señala que las regiones más competitivas y que tienden a desarrollar mayores niveles de contestabilidad política en Brasil, incluida la competencia electoral, aunque no solamente, son más proclives a construir mayores grados de capacidades estatales. Desde esta perspectiva, existirían mayores incentivos para construir capacidades estatales subnacionales cuando el poder está en disputa que cuando el ganador puede ejercer cierta hegemonía porque no tiene restricciones y controla los mecanismos de contestabilidad.

Por su parte, Carneiro (2009) atribuye un factor explicativo a las estrategias de movilización política de los partidos y a la medida en que estas se desarrollan dentro o fuera de la estructura estatal. Así, los partidos que dependen de la maquinaria estatal para su acumulación electoral se ven forzados a propiciar y reproducir lógicas de patronazgo, por oposición a los partidos desafiantes cuyo factor principal de acumulación no depende de la estructura estatal. De algún modo esta explicación es congruente con la señalada

²³ Esta trayectoria de largo plazo opera como una matriz común a los 19 departamentos y no permite por sí sola explicar las diferencias observadas en las capacidades estatales y modelos de gestión de las intendencias.

anteriormente que vincula a los partidos predominantes con las lógicas particularistas y a los sistemas de alternancia con una mayor propensión a construir capacidades estatales no discrecionales. Esta asociación no supone la ausencia de patronazgo en los sistemas de alternancia, ni que el desarrollo de capacidades estatales burocráticas o de gobernanza local no admita grados de patronazgo; pero en términos de incentivos, tanto una mayor competencia electoral como la inminencia de la alternancia limitarían (o acotarían) en el largo plazo las lógicas de patronazgo. Esta variable podría operar como factor de corto plazo, para el caso de que partidos desafiantes alcanzaran el gobierno y pudieran impulsar cambios en los modelos de gestión en la dirección de la nueva gobernanza local.

Otro factor presente en la literatura es la congruencia o incongruencia partidaria entre el nivel central y los niveles subnacionales. Grin et al. (2019) analizan los vínculos del Estado con la sociedad y sus interfaces con otras municipalidades como una de las causas de los déficits de capacidad estatal municipal en Iberoamérica. En este sentido, cabe reparar en las contingencias políticas que hacen que políticos y dirigentes de un mismo partido confluyan en torno a una determinada agenda o estrategia de acción, incluidos los modelos de gestión. En este sentido, ampliar el horizonte de acuerdos, por ejemplo, regional o intersectorial, podría darse con el motivo de ampliar o consolidar la base de apoyo.

Desarrollo humano y contexto socioeconómico

Un segundo conjunto de factores que inciden sobre las capacidades estatales subnacionales son los factores estructurales económicos y sociales. La capacidad de acceder a recursos materiales impacta directamente sobre la dimensión del financiamiento de las organizaciones estatales. En el caso de los gobiernos subnacionales es un factor que incide directamente sobre la autonomía del gobierno, puesto que aquéllos que no puedan acceder dependen en mayor medida de las transferencias del gobierno central.

Grin et al (2019) reconocen la existencia de

restricciones contextuales asociadas a la situación socioeconómica y al contexto político nacional e internacional; déficits de capacidad asociados a la capacidad financiera, de tecnología de la información y estructura física de los entes estatales (y) déficits en la provisión de bienes públicos con visión hacia el futuro, considerando como referencia a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (Grin et al., 2019, pp. 16-17).

Nótese que hay una interdependencia entre la capacidad financiera de las organizaciones estatales y su capacidad para realizar inversiones en dotaciones tecnológicas orientadas a

mejorar la producción de bienes públicos orientados hacia el desarrollo sostenible. Esta capacidad se ve directamente impactada por las restricciones que imponen el contexto político y económico nacional e internacional.

Entonces, la disponibilidad de recursos depende en gran medida de cuál es el nivel de riqueza de un territorio, ciudad, región o país, por un lado, y de la fase del ciclo económico en que se encuentren, por otro; esto es, expansiva, recesiva o estancamiento. Cuando las economías locales y el ingreso de los hogares se resienten, las capacidades estatales financieras se ven impactadas negativamente; lo mismo sucede cuando la economía nacional está en recesión y los gobiernos nacionales no cuentan con posibilidades de realizar políticas anticíclicas, incluidas las transferencias intergubernamentales. Distintos pueden ser los efectos de una crisis internacional o global que eventualmente puede favorecer la relocalización de inversiones o colocaciones centrales en esta parte del mundo. Por último, las propias características de cada territorio en términos de diversificación y especialización productiva, competitividad, inversiones, empleo público y privado, entre otras variables, tienen efectos diferenciales sobre la base fiscal de los departamentos y las posibilidades de las intendencias de hacerse de recursos propios (Lorenzo et al., 2022, pp. 30-31).

En cualquier escenario, el gobierno subnacional verá afectada su disponibilidad de activos financieros en el corto y mediano plazo, tanto al alza como a la baja, impactando directamente sobre los modelos de gestión. En el caso de los gobiernos departamentales de Uruguay, que tienen una baja autonomía y dependen fuertemente de las reglas y dispositivos fiscales nacionales para el desarrollo económico, es más relevante todavía la incidencia del entorno y contexto socioeconómico nacional. Distinto es el caso de países federales o mayormente descentralizados donde los estados y aun los municipios y regiones cuentan con mayor autonomía y pueden apelar al incremento de impuestos o a la toma de empréstitos con mayor facilidad.

El contexto de crisis o expansión económica, así como el nivel de riqueza de un territorio determinado también repercuten sobre la dotación de infraestructuras, tecnologías y el capital humano en el largo plazo, los que vuelven a impactar sobre las posibilidades reales de los estados y sus organizaciones de crear y desarrollar capacidades estatales. El impacto del contexto externo y la retroalimentación sobre el financiamiento y las capacidades de resiliencia de las ciudades ha sido uno de los focos en los estudios del desarrollo urbano sostenible (Batty & Cole, 2010; Bertranou, 2015; Caragliu et al., 2011; Coaffee, 2010; Pereyra & Montes, 2022).

Huete García (2010), por su parte, se refiere a la economía política del territorio como variable contextual clave a la hora de explicar los modelos de prestación de servicios municipales en Noruega, Estados Unidos y España. También incluye al tamaño de los municipios y/o de las ciudades como una dimensión relevante que entre otras cosas incide sobre las economías de escala y la posibilidad de las administraciones de prestar directa o indirectamente los servicios, en asociación o colaboración con otros niveles de gobierno y/o con el sector privado. En definitiva, estas variables inciden sobre la naturaleza e intensidad de la colaboración en la producción y prestación de servicios, y expresan modelos de gestión en unos casos más orientados al mercado frente a otros mayormente estatistas. En economías mayormente fragmentadas, de mayor tamaño y donde es posible desarrollar economías locales habrá más incentivos para la colaboración público-privada en la provisión de servicios, por oposición a las comunidades locales que son más bien pequeñas, cerradas y escasamente desarrolladas desde el punto de vista económico.

Otros aspectos presentes en la literatura son el stock de confianza y capital social presentes en una sociedad y territorio determinados (Ostrom & Ahn, 2003; Putnam, 1993). Las capacidades estatales en el nivel organizacional, como se ha desarrollado aquí, dependen grandemente del capital humano y de la medida en que los ciudadanos y las personas puedan cooperar entre sí. En este sentido, el stock de confianza que existe en una determinada comunidad pasa a ser un factor sustantivo. Por ejemplo, para la implementación de sistemas de gestión basados en la participación, la negociación y la horizontalidad, la existencia de culturas participativas basadas en la solidaridad, o la existencia de comunidades más homogéneas, pueden llegar a ser factores habilitantes sin los cuales no es posible arribar a determinado tipo de capacidad. Al revés, sociedades más tradicionales, basadas en jerarquías estamentales, menos acostumbradas a la participación y a la negociación, pueden ofrecer frenos para este tipo de arreglos de gobernanza, y en cambio, favorecer mejor un tipo de capacidades estatales de tipo jerárquico o burocrático, por ejemplo.

En el modelo del Estado desarrollista descrito por Evans (1995) se puede observar cómo sociedades culturalmente meritocráticas y además jerarquizadas son funcionales a un tipo de capacidad estatal que favorece los rituales burocráticos y la eficacia administrativa a través de un mayor espíritu de cuerpo organizativo. Pero también muestran cómo, sobre esa base, fueron capaces de generar lazos fuertes de conexión con los actores privados, en clave de confianza recíproca y establecer así condiciones de ajuste estructural y cambio en el modelo de desarrollo. Es el caso de los países del Este de Asia (Japón, Corea, Taiwán), que pudieron generar y desarrollar lazos informales para conectar los fuertes y leales cuerpos burocráticos (jerárquicos) con las redes de profesionales de los sectores

industriales y comerciales. De este modo, tanto la cultura jerárquica y meritocrática imperante en estos países como el desarrollo del conocimiento aplicado al cambio tecnológico y la retroalimentación entre ambos, favorecieron la aplicación de un modelo de autonomía enraizada, lo que impactó sobre un mayor desarrollo económico:

Una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero el tipo de capacidad empresarial (...) exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado (P. B. Evans, 1995, p. 536).

La contracara es el Estado predatorio (o depredador) que reproduce, por oposición al Estado desarrollista, una cultura personalista y particularista, basada en cofradías y redes familiares y personales en torno a las élites de poder, sin ningún resguardo meritocrático o legalista, donde la administración ha sido capturada y usurpada por quienes detentan el poder. Esta trama de relaciones entre Estado y sociedad configuran una cultura de la arbitrariedad y de la corrupción, donde la provisión de los bienes públicos es discrecional y depende de la capacidad de pago e influencia de la clientela, siempre por fuera de la ley. Por tanto, son en cierto modo la consecuencia de una matriz social donde prima la desconfianza.

El capital de confianza y de capital social existente en una sociedad ha sido señalado como uno de los determinantes del nivel de desarrollo social y económico, lo que puede asociarse indirectamente a las capacidades estatales para las políticas públicas entendidas como producto o desempeño (Putnam, 2001). En definitiva, las sociedades locales cuentan con distintos tipos de stock cultural y de confianza, lo que impacta directamente sobre la cultura de las administraciones subnacionales y de la cultura política local. Los aspectos culturales por tanto no deben soslayarse al momento de considerar en toda su dimensión los problemas del gobierno subnacional y de las políticas públicas locales. Se destacan en este sentido algunas variables como las redes y cooperación, el nivel educativo y el acceso a medios de educación formal, la cultura del servicio público, los tipos de liderazgos sociales, entre otros.

En suma, tanto los aspectos políticos asociados a la competitividad y régimen político subnacional, como los aspectos económicos y sociales asociados al desarrollo económico y social, las tramas y redes existentes a nivel de la comunidad y la sociedad civil, como las características propias que hacen a las identidades locales, todos son factores que inciden sobre las diferentes dimensiones de capacidades estatales analizadas. No

solamente inciden sobre el eje del financiamiento, sino también sobre la gestión humana, organizacional, y sobre las posibilidades reales de que emerjan liderazgos capaces de impulsar o no mecanismos orientados por la gobernanza local versus modelos más jerárquicos o personalistas.

5. METODOLOGÍA

"...Para hacer una comparación controlada mediante un tamaño muestral pequeño hay que seguir un procedimiento sistemático de recogida de datos. Esa comparación estructurada y centrada precisa datos de las mismas variables en diferentes unidades..." (King et al., 2000, p. 57)

En el presente capítulo se describe la metodología de la tesis. Se trata de un estudio comparativo cualitativo que tiene dos partes fundamentales. Una primera parte comparativa entre las 19 intendencias donde se describe el comportamiento de la variable dependiente a nivel general, y una segunda parte de análisis de pocos casos con mayor profundidad y en perspectiva comparada como estrategia de contrastación de hipótesis (Collier, 1992; Sartori, 1994).

En lo que sigue se detallan los principales indicadores utilizados por las variables del modelo en cada nivel de medición. La justificación y estrategia de selección de los casos de la segunda parte se presenta al inicio del capítulo 7.

5.1. Estrategia de la investigación

La estrategia de la presente investigación consta de dos partes asociadas a los niveles de medición que asume la variable dependiente "modelos de gestión de las intendencias". La primera parte supone conceptualizar, operacionalizar y medir los modelos de gestión de las 19 intendencias de Uruguay para el período 2005-2019 en un nivel general. Es decir, considerando los modelos de gestión predominantes en las intendencias, teniendo en cuenta el marco competencial en forma global y con prescindencia de los *issues* de políticas en concreto. Como se desarrolla más adelante, la estrategia de medición consiste en la aplicación de un Índice de Gobernanza Departamental (IGD) para todas las unidades de observación.

La segunda parte del diseño de la investigación consiste en seleccionar y comparar dos casos para contrastar la hipótesis que establece que la RIG fuerte genera efectos sobre los modelos de gestión de las intendencias en la dirección de la gobernanza local por oposición a la RIG débil que no genera efectos. Para ello se estudian dos departamentos en dos *issues* de políticas en concreto: 1) desarrollo sostenible y ordenamiento territorial (RIG fuerte) y 2) políticas sociales (RIG débil).

En la primera parte se realiza la medición de los modelos de gestión a nivel general a través del IGD para los tres períodos de gobierno, es decir que existen 57 unidades observables que se corresponden con cada intendencia para cada mandato de gobierno

(2005, 2010 y 2015). Para cada una de ellas se observa la presencia o ausencia de los diferentes atributos definidos por los indicadores, a través de variables *dummy* que asumen el valor 1 cuando el atributo está presente y 0 cuando hay ausencia de atributo. Para varios indicadores se utilizan variables ordinales, puesto que muchas veces los atributos están presentes, pero no completamente. En este caso se agrega un valor intermedio (0,5). Finalmente se construyen diversos índices como forma de agregar estos indicadores para cada dimensión dentro de los componentes de capacidades estatales considerados, resultando el IGD como el principal indicador de resultado.

Toda esta primera parte de medición de la variable dependiente toma como fuentes principales documentos oficiales disponibles para todos los casos, como por ejemplo decretos departamentales de presupuesto y rendiciones de cuentas, otros decretos departamentales, en ocasiones decretos y resoluciones de los intendentes, ordenanzas, estatutos, manuales, entre otros documentos que forman parte del marco normativo vigente para cada período de gobierno en cada departamento. También se utilizan fuentes de datos secundarios como informes y estudios de caso, reportes técnicos y publicaciones llevadas a cabo por investigadores y consultores de diversas agencias (universidades, empresas consultoras, organismos multilaterales, agencias del gobierno central, entre otras). Asimismo, se toma como fuente diversas publicaciones en medios de prensa y noticias en los sitios oficiales de los gobiernos departamentales (ver Anexo 1).

La segunda parte consiste en la selección y estudio de casos comparables para analizar en profundidad cómo inciden las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias. Como fue mencionado, este análisis se hace a nivel de caso en dos intendencias seleccionadas para dos *issues* de políticas: 1) ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y 2) políticas sociales. Como se detallará más adelante, estos *issues* conforman dos áreas importantes de competencias de las intendencias, a la vez que ofrecen una alternativa eficaz para observar las diferentes lógicas de RIG que operan en cada una.

Los sistemas de RIG en el *issue* de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible son considerados "fuertes", por oposición a las RIG de las políticas sociales que son caracterizadas como "débiles"²⁴. De este modo es posible evaluar cómo inciden las RIG en concreto dentro de un mismo campo de política pública, y cuáles son sus efectos sobre los modelos de gestión de las intendencias en particular, esto es, qué incentivos y restricciones establecen y qué resultados generan en términos de modelos de gestión. El

²⁴ Ver cuadro 2 y figura 4 en capítulo 4.

desarrollo de la justificación y argumentación de la selección de los casos y los *issues* se presenta en el capítulo 9.

Se seleccionan dos casos de intendencias que resultan comparables entre sí (Paysandú y Cerro Largo), en la medida que tienen atributos diferentes en las variables de control i) sistema de partidos departamental y contexto político y ii) nivel de desarrollo humano y contexto socioeconómico. Como el estudio de casos comparativo se realiza a nivel de cada intendencia dentro de cada *issue*, se incluyó el nivel del índice IGD calculado a nivel general como variable de control. De esta manera es posible observar las diversas lógicas de RIG dentro de cada *issue* de política y contrastar en las intendencias seleccionadas su comportamiento en términos de modelos de gestión a nivel de caso.

Por lo tanto, independientemente del modelo de gestión observado a nivel general y captado por el IGD, en esta parte de la tesis el análisis se concentra en los estímulos que las distintas lógicas de RIG producen a nivel de cada *issue* dentro de cada intendencia seleccionada en particular. De esta manera es posible corroborar que las lógicas de RIG bajo determinadas circunstancias inciden sobre los modelos de gestión de las intendencias. En particular, confirmar que donde hay RIG fuertes se favorecen las condiciones para aplicar modelos de gestión tendientes a la gobernanza local, y donde hay RIG débiles, los modelos de gestión no cambian o, por el contrario, favorecen las prácticas tradicionales o discrecionales de gestión.

Las principales fuentes de información en esta segunda parte de la tesis son las entrevistas con informantes calificados a nivel de los casos seleccionados y de las políticas sectoriales comprendidas en cada *issue*. Con esta finalidad se realizaron 27 entrevistas personales a informantes calificados (ver Anexo 3). Asimismo, se tuvo en cuenta la documentación oficial, diversos estudios, informes, reportes técnicos y prensa correspondiente a cada *issue*.

5.2. Operacionalización de la variable dependiente “modelos de gestión de las intendencias”. Medición a nivel general

De acuerdo con la conceptualización desarrollada en el capítulo 3, las capacidades estatales subnacionales de las intendencias para las políticas públicas se componen por dos componentes que son i) las capacidades político-institucionales o relacionales, que establecen los mecanismos de vinculación de la organización estatal subnacional “intendencia” con los actores externos (mercado, sociedad civil, ciudadanos); y ii) las capacidades técnico-administrativas, definidas como los atributos internos de la organización, referidos básicamente al tipo de organización funcional, dotación y modalidad que asume la gestión de los recursos humanos y el tipo de acceso a los recursos materiales (presupuesto y financiamiento).

De la combinación entre ambos componentes surgen tipos ideales y modelos híbridos que son los modelos de gestión que las intendencias en teoría pueden aplicar. Estos modelos se aplican a nivel global, es decir, tomando como referencia toda la organización intendencia (nivel general), y también a nivel de caso particular, a escala de cada *issue* de política pública. Es en este sentido que se entiende que son modelos de gestión predominantes, y que pueden variar tanto a través del tiempo como a la interna de una misma intendencia de acuerdo a cada campo de política pública.

Estos modelos de gestión expresan en el plano teórico distintos valores en los dos componentes de capacidades; el modelo Discrecional expresa capacidades político-institucionales de tipo particularista combinadas con capacidades técnico-administrativas de tipo informal; el modelo Burocrático combina capacidades político-institucionales jerárquicas con capacidades técnico-administrativas orientadas por procedimientos; y el modelo de Gobernanza Local (MGL) combina capacidades político-institucionales estratégicas con capacidades técnico-administrativas orientadas por resultados. Como se ha dicho antes, existen modelos de gestión híbridos como resultado de las otras combinaciones que surgen de la tipología conceptual propuesta y también modelos denominados neo-clientelares. Los indicadores por dimensión y componentes de capacidades estatales subnacionales y su relación con los modelos de gestión de las intendencias se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Modelos de gestión de las intendencias según principales indicadores en los dos componentes de capacidades estatales subnacionales

Componentes	Dimensiones/ indicadores	DISCRECIONAL	BUROCRÁTICO/ TRADICIONAL	GOBERNANZA LOCAL
Político-institucional	Planificación estratégica Planes estratégicos Instrumentos de ordenamiento territorial	Mecanismos <i>ad hoc</i> .	Planificación tradicional.	Se promueve la participación en los procesos de planificación.
	Participación ciudadana Participación vinculante (PP) Participación consultiva	Mecanismos <i>ad hoc</i> .	Acotada con arreglo a procedimientos.	Se promueven. Alto alcance. Formalizados.
	Articulación público-privada Agencias de desarrollo Parques industriales/ otros	Mecanismos <i>ad hoc</i> .	Ausencia.	Se implementan.
Técnico-administrativa	Organización funcional Jerarquización de unidades no tradicionales Tercerización de servicios públicos	Indistinta/ Baja formalización. Ausencia o baja formalización	Baja jerarquización. Ausencia.	Alta jerarquización. Presencia de servicios tercerizados.
	Sistema de RRHH Extensión de la carrera administrativa Variación de la plantilla de personal en el período de gobierno	Bajo % de funcionarios de carrera. Aumento significativo de la plantilla de funcionarios.	Alto % de funcionarios de carrera. Estabilidad o reducción de la plantilla de funcionarios.	Alto % de funcionarios de carrera con instrumentos de desempeño por resultados. Estabilidad o reducción de la plantilla de funcionarios.
	Gestión presupuestal y financiera Sustentabilidad fiscal (Inversiones/ Ingresos propios) Magnitud del déficit acumulado y tipo de financiamiento	Transferencias financieras gastos corrientes. Tendencia al déficit presupuestal con financiamiento discrecional.	Transferencias financieras gastos corrientes e inversiones. Tendencia al equilibrio presupuestal con financiamiento público.	Transferencias financieras mayormente inversiones. Tendencia al equilibrio presupuestal con financiamiento mixto.

Fuente: elaboración propia.

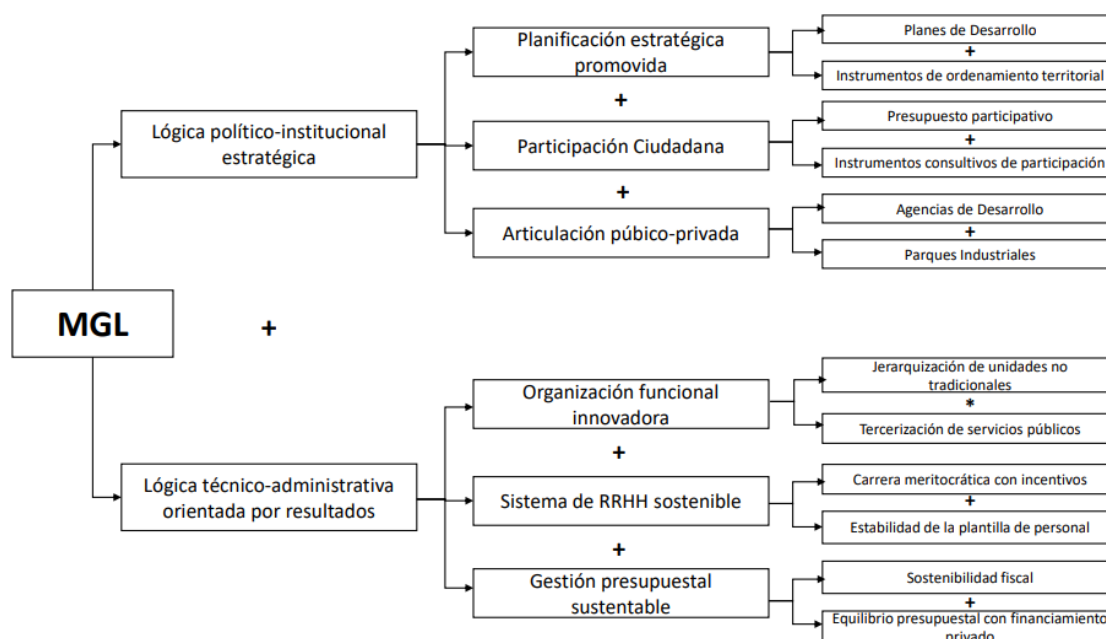
En el entendido que el MGL es definido como el polo positivo en la conceptualización realizada, el paso siguiente consiste en diseñar indicadores que capten la presencia o ausencia de los atributos del modelo a nivel de todas las intendencias en los tres períodos de gobierno considerados. A estos efectos se crea el índice de gobernanza departamental (IGD) como medida de aproximación de las intendencias al MGL. El IGD asume relevancia a nivel general como orientación predominante de toda la organización, con independencia de los campos o sectores de políticas, y en términos comparativos, tanto entre las intendencias como a nivel de caso en términos de su evolución a través del tiempo.

Mayores valores en el IGD indican una mayor incidencia de los atributos orientados por el MGL, mientras que menores valores del índice significan un menor grado de implementación de los atributos orientados por la gobernanza local.²⁵ El abordaje

²⁵ Como se ha explicado en el capítulo 3, el modelo Discrecional se define por atributos de alta informalidad, discrecionalidad y arbitrariedad que no es posible inferir tan solo de la ausencia de atributos formales que resultan

comparativo subnacional requiere la definición de indicadores que cuenten con la máxima generalización posible. A estos efectos se han diseñado indicadores *proxy* que resultan en un mayor rendimiento en términos comparativos a nivel general. En resumen, la variable de resultado en este nivel de comparación es el IGD como medida del grado de orientación de las intendencias hacia el MGL (ver figura 5 y cuadro 4).

Figura 5. Agregación de los atributos e indicadores del modelo de gestión de Gobernanza Local (MGL)



Fuente: elaboración propia.

más fácilmente observables. Para su medición efectiva se requieren otro tipo de observaciones más en profundidad que, por ejemplo, sean representativas de la modalidad en que es ejercida la autoridad del intendente en relación al aparato administrativo, o los vínculos con el entorno, entre otros. Algo similar sucede con respecto al modelo Burocrático, principalmente a nivel de la centralidad que asume la carrera administrativa de carácter meritocrática, aspecto que a nivel de medición requeriría de un mayor esfuerzo y desarrollo de operacionalización para un abordaje comparativo.

Cuadro 4. Indicadores del índice de gobernanza departamental (IGD)

Componentes	Dimensiones de análisis	Indicadores	Descripción	Valores/ categorías
Político institucional	Planificación estratégica	Planes	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Aprobado por JD = 1	0 a 1
		Instrumentos de OT	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Aprobado por JD = 1	0 a 1
	Participación Ciudadana	Presupuesto participativo o similar	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Reglamentado por JD o decreto del intendente = 1	0 a 1
		Instrumentos consultivos	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Aprobado por JD = 1	0 a 1
	Articulación público-privada	Agencia de desarrollo/ otros	Existe = 1	> 1 = 1 1 = 0,5
		Parques industriales/ otros	Existe = 1	
Técnico-administrativo	Organización funcional	Jerarquización unidades no tradicionales (N = 7)	Alta (Asesoría del intendente, Dirección General o Departamento) = 1 Media (División/ Unidad) = 0,5	> 6 = 1 > 4 < 6 = 0,5
		% Medio de gasto en licitaciones y convenios	Alta (>10%) Media (>5%>10%) Baja (>0%>5%)	>10% = 1 > 5%<10% = 0,5
	Sistema de RRHH	Carrera administrativa	% Media de Funcionarios presupuestados (85%)	Alto (>60%) = 1 Medio (>40%<60%) = 0,5
			Mecanismos de incentivos (15%)	Sí = 1
		Variación de la plantilla en el período de gobierno	Variación $(t1-t2)/t1$ $t1$ = Media Ejercicios 2 y 3 $t2$ = Media Ejercicios 4 y 5	Disminuyen (<0 %) = 1 Mantiene (0<5%) = 0,5
	Gestión presupuestal y financiera	Sostenibilidad fiscal	Media anual de Inversiones/ Media anual de ingresos nacionales (%)	Alto (>50%) = 1 Medio (>15%<50%) = 0,5
			Déficit acumulado y tipo de financiamiento	Media anual de déficit acumulado en % sobre ingresos propios (85%)
		Existencia de fideicomisos financieros (15%)	Sí = 1	

Fuente: elaboración propia.

Los indicadores de planificación y participación incluyen tanto la cobertura en términos de población, territorio y temática, como también el grado de formalidad en función de si cuentan o no con aprobación legislativa o reglamentación por parte del ejecutivo departamental. El valor 1 indica el máximo de cobertura (todo el departamento) y temática (global, no sectorial ni parcial), al mismo tiempo que cuentan con aprobación legislativa o reglamentaria. La combinación entre los distintos niveles de cobertura y formalidad hace que el indicador asuma diversos valores intermedios entre 0 y 1 similar a una escala ordinal.

Para el caso de los indicadores de articulación público-privada hay una mayor parsimonia en el tratamiento de los indicadores, en el entendido que son instrumentos de más reciente aplicación y cuya identificación y análisis de formalización es más costosa. Además de las agencias de desarrollo y los parques industriales, existen "otros" instrumentos de articulación público-privada que deben considerarse en algunos departamentos. El valor 1 se obtiene cuando se registran al menos dos instrumentos o ámbitos de gestión público-privada convocados por la intendencia. Se otorga un valor de 0,5 si solo se observa un ámbito o instrumento y 0 cuando hay ausencia.

En la dimensión de la organización funcional se considera la medida en que las intendencias jerarquizan las unidades no tradicionales en el organigrama al mismo tiempo que promueven la tercerización de servicios y producción de bienes públicos. Como unidades no tradicionales se consideran a) Desarrollo económico/ planificación estratégica, b) Ordenamiento territorial, c) Participación ciudadana, d) Descentralización; e) Desarrollo social/ promoción social, f) Medio ambiente y g) Planeación/ coordinación de la gestión. Su jerarquización se establece promediando entre ellas según sean direcciones generales o departamentos o unidades subordinadas. Por su parte el nivel de tercerización se mide por el porcentaje promedio anual de gasto a través de licitaciones y convenios. Ambos indicadores se agregan como producto en el entendido de que se consideran condiciones necesarias para la existencia de una organización funcional innovadora, orientada por resultados.

En cuanto al sistema de recursos humanos se considera la existencia y tipo de carrera administrativa en tanto el grado de incorporación de los funcionarios al sistema de carrera (alto, medio o bajo) y la introducción o no de incentivos por desempeño. El primer indicador es el porcentaje promedio anual de funcionarios presupuestados para cada período. En segundo lugar, se considera la existencia de mecanismos de desempeño que están incluidos en los estatutos de personal. Se le otorga una mayor ponderación en este indicador al porcentaje de funcionarios presupuestados (0,8) en relación al componente

de incentivos, en la medida que el primero se considera un indicador más robusto en comparación con el segundo²⁶.

Como segundo indicador se incluye la variación de la plantilla entre el principio y el final del mandato; se considera que, más allá de la variación de la plantilla en el largo plazo, es necesario considerar la medida en que la intendencia favorece o no el ingreso de funcionarios durante el mandato, y principalmente si ello es estable o por el contrario genera variaciones importantes en el mediano plazo.

Por último, en la dimensión del financiamiento se considera la sustentabilidad fiscal entendida como el cociente entre las inversiones y las transferencias nacionales promedio para cada mandato, en el entendido que aquellas intendencias cuyo nivel de inversiones supera a la tasa de transferencias nacionales ostentan una mayor autonomía y por tanto mayor sustentabilidad. En segundo lugar, se considera el déficit acumulado en relación a los ingresos propios en términos promedio para el mandato como *proxy* de las intendencias para generar endeudamiento sostenible. Asociado a este indicador, también se considera la existencia de mecanismos de financiamiento privado como los fideicomisos financieros, lo que se considera una innovación en comparación al financiamiento público (tradicional) o discrecional.

El IGD varía entre 0 y 1, donde 1 indica la presencia de todos los atributos del MGL y 0 la ausencia de todos. Se considera que las seis dimensiones consideradas en los dos componentes del modelo admiten una sustituibilidad intermedia, por lo tanto, se agregan como promedio simple. Esto quiere decir que bajos niveles de un atributo pueden compensarse por altos niveles en otros (Goertz, 2006). Ello, además de ser una definición conceptual, posibilita, como se verá en los capítulos siguientes, una mayor variabilidad del índice y la posibilidad de diferenciar mejor entre casos con distintos grados de implementación de los atributos del MGL.

²⁶ La proporción de funcionarios presupuestados tampoco asegura la carrera burocrática meritocrática, pero brinda una idea sobre la extensión de la carrera administrativa. Por su parte el componente de incentivos sólo puede advertirse en términos formales y es más complejo calibrar su efectividad, en el sentido de si realmente genera efectos sobre la modalidad que asume la carrera administrativa. De ahí la ponderación definida para ambos indicadores.

5.3. Operacionalización de la variable independiente RIG según *policy issues*. Medición a nivel de casos

Como se estableció en el capítulo 4, es necesario considerar los actores, recursos y reglas en el ciclo de cada política pública a la hora de analizar las características de las RIG. Es decir que “las RIG ocurren en cada política pública” (Grin, 2022, p. 23). ¿Cuáles son entonces las políticas públicas relevantes en la agenda de descentralización de Uruguay para el período considerado? O, más precisamente, ¿en qué políticas se producen las RIG más importantes, entendidas como los ámbitos más relevantes de interacción entre gobierno nacional y gobierno(s) subnacional(es) para tomar decisiones en el marco de esas políticas?

El principal desafío en este sentido consiste en identificar por un lado las políticas (*issues*) y por otro los espacios o ámbitos de interacción y ordenarlos dentro de cada *issue* para una mejor comprensión y delimitación, previo a pasar al análisis de las lógicas imperantes en los modelos de RIG. A estos efectos se construyó una base de datos de instrumentos de RIG tomando como fuente principal los informes y memorias anuales del gobierno nacional. En este sentido se realizó una búsqueda entre todos los informes de los ministerios y agencias de la administración central durante el período 2005-2019. De esta búsqueda surgen más de 1000 menciones particulares a intendencias, gobiernos departamentales o locales, municipios, o congreso de intendentes²⁷.

Una vez reunida toda esta información se realizó una depuración eliminando casos redundantes y residuales, lo que permitió distinguir 90 registros de instrumentos, ámbitos, acciones o actividades que pueden considerarse directamente asociados a RIG. Estos pueden agruparse según temática principal en las siguientes categorías (n entre paréntesis): 1) Fortalecimiento institucional (29), 2) Políticas sociales departamentales (26); 3) Desarrollo sostenible y ordenamiento territorial (19); y 4) Desarrollo de la infraestructura urbana y rural (16). Estas temáticas funcionan como etiquetas de identificación, pero distan de establecer con precisión el ámbito o el *issue* de política, y mucho menos la lógica imperante de la RIG. Así, por ejemplo, dentro de fortalecimiento institucional se encuentran el CI, la CSD, o coordinaciones a nivel de programas de la Presidencia de la República, que tienen que ver directamente con uno o varios de los demás ejes como la infraestructura, el desarrollo sostenible o las políticas sociales (ver Anexo 2).

²⁷ Para cada una de las memorias anuales se realizó una búsqueda conteniendo los siguientes patrones de texto. “intend”, “depart”, “municip”, “local”. Ver Anexo IX.

De este modo, es posible acotar empíricamente el estudio de casos a unos pocos *issues* de políticas, que en definitiva coinciden con los que formalmente prevé la Constitución de la República²⁸. Más allá del desglose en detalle de las competencias y funciones que cumplen las intendencias, todas estas funciones y tareas pueden agruparse en torno a tres grandes ejes o *issues*: 1) *Desarrollo sostenible y ordenamiento territorial*, incluido la promoción del desarrollo económico y productivo, el turismo y la gestión del medio ambiente; 2) *Desarrollo social y políticas sociales departamentales*, que incluye la promoción y gestión de diversas actividades relacionadas con los servicios educativos, culturales, la asistencia social, la salud, el empleo y la vivienda; y 3) *Desarrollo de la infraestructura urbana y rural*, dentro de lo que se cuentan las inversiones y obras públicas de gran porte en las áreas de vialidad, alcantarillados, espacios públicos, y demás servicios asociados. Como se ha dicho, la presente investigación estudia el efecto de las RIG sobre los modelos de gestión en los primeros dos campos de políticas a nivel de dos intendencias seleccionadas.

Las dimensiones de análisis consideradas a nivel de cada *issue* estudiado son 1) la delimitación de competencias entre los niveles de gobierno; 2) la asignación de recursos fiscales para cumplir con la competencia; y 3) el grado de complementariedad existente entre los diversos instrumentos de RIG dentro de la política; y 4) el tipo de relaciones informales a las que da lugar la interacción entre los niveles de gobierno (ver Cuadro 5).

La caracterización de las RIG se realiza comparando los *issues* de desarrollo sostenible y ordenamiento territorial en relación a las políticas sociales en los departamentos de Paysandú y Cerro Largo. El análisis de los instrumentos de RIG y sus efectos sobre los modelos de gestión de las intendencias se realiza fundamentalmente sobre la base de entrevistas a informantes calificados. Un mayor detalle y justificación de las decisiones metodológicas tomadas en este aspecto se ofrece al principio del capítulo 9 de la tesis.

²⁸ Ver Sección XVI de la Constitución de la República, Arts. 262 a 306, donde se detallan las competencias y atribuciones de los órganos que conforman el gobierno departamental.

Cuadro 5. Lógicas de RIG según principales indicadores de instrumentos de gestión intergubernamental

Dimensiones de análisis	RIG FUERTE	RIG DÉBIL
I. Delimitación de competencias		
	Clara/ concurrente	Difusa/ centralizada
Dimensión legal	Prevista claramente en la ley	No hay marco normativo de referencia o leyes no se aplican
Dimensión política	Ámbitos de toma de decisiones claramente establecidos	No hay ámbitos resolutivos
Dimensión económica	Asignación de recursos de acuerdo a la ley para cumplir con la competencia	Acceso a recursos depende de la negociación y regateo
Dimensión administrativa	Dotación de recursos técnicos y administrativos adecuada al ejercicio de la competencia	Dotación <i>ad hoc</i> de recursos técnicos y administrativos
II. Asignación de recursos fiscales		
	Formal/ presupuestal	Ad hoc
Dimensión legal	Recursos están previstos en ley presupuestal	No hay presupuesto con fuerza de ley
Dimensión política	Criterios y mecanismos de asignación de recursos son consensuados y transparentes	Criterios y mecanismos difusos de acceso a recursos
Dimensión económica	Transferencias condicionadas con criterios compensatorios	Transferencias no condicionadas y no compensatorias
Dimensión administrativa	Procedimientos, monitoreo y asistencia técnica dispuestos para la implementación	Implementación <i>ad hoc</i>
III. Complementariedad de los instrumentos de RIG		
	Alta	Baja
Dimensión legal	Existencia de ámbitos intersectoriales de coordinación legitimados	Ausencia de ámbitos intersectoriales. Coordinación <i>ad hoc</i>
Dimensión política	Toma de decisiones coordinada entre distintos niveles de gobierno y sectores	Toma de decisiones centralizada
Dimensión económica	Recursos fiscales e instrumentos de gestión compartidos entre sectores y niveles de gobierno	Ausencia de recursos o instrumentos de gestión intergubernamental
Dimensión administrativa	Interacción vertical y horizontal entre técnicos y funcionarios con seguimiento de los ámbitos coordinados	Ausencia de ámbitos coordinados de gestión
IV. Relaciones informales		
	Fluidas	Limitadas/ ad hoc
Entre jerarcas políticos	Tienden a la cooperación	Apatía o conflicto
Entre funcionarios y técnicos	Retroalimentación	No se promueven

Fuente: elaboración propia. Los indicadores son definidos para el nivel de análisis de caso en relación a los *issues* seleccionados.

5.4. Contrastación empírica

Como ha sido dicho, a los efectos de estudiar la incidencia de las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias se requiere un análisis más minucioso y focalizado. De este modo, es posible despejar los factores explicativos que están detrás de los distintos modelos de gestión que implementan las intendencias. Con esta finalidad se han seleccionado dos departamentos que se consideran suficientemente diferentes entre sí en las variables de control, de modo de sortear el problema del sesgo de selección por la variable dependiente (Pérez-Liñán, 2010). Se propone investigar en ellos qué papel juegan las RIG a nivel de los diversos *issues* de políticas, buscando confirmar que las RIG fuertes generan incentivos en la dirección del MGL, por oposición a las RIG débiles (ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Comparación entre casos seleccionados según variables de control

Variables	CASO 1	CASO 2
IGD	Alto	Bajo
IDH	Alto	Bajo
SDP	Competitivo	Predominante
RIG Fuerte => MGL	1	1
RIG Débil => no MGL	0	0

Fuente: elaboración propia.

La selección de los casos permite analizar el efecto de las RIG para casos con variación en las variables de control. Se producen incentivos hacia la gobernanza local cuando la RIG es fuerte y no se producen cuando la RIG es débil. Esto es esperable tanto para departamentos con IGD alto como bajo, para departamentos con IDH alto o bajo, y para sistemas competitivos o predominantes, como también para diversas combinaciones entre nivel de desarrollo humano y sistema de partidos. La justificación de los casos de acuerdo al método se desarrolla al inicio del capítulo 7.

5.5. Técnicas e instrumentos de investigación

La tesis combina un conjunto de técnicas de relevamiento de fuentes primarias y secundarias. Como fuentes primarias se realizaron entrevistas personales a informantes calificados. Dentro de las fuentes secundarias se distinguen tres tipos: a) Normativa, b) Estudios, y c) prensa.

En lo que se refiere a las entrevistas a informantes calificados, esta es una fuente primaria relevante, puesto que posibilita un caudal de información más detallada sobre los procesos de gestión pública que ocurren tanto a nivel de las RIG como de las capacidades estatales subnacionales. En este sentido se realizaron 27 entrevistas. La selección de los entrevistados se realizó buscando articular distintos criterios: conocimiento experto, experiencia política, representatividad político-partidaria y representatividad territorial. En general, los entrevistados satisficieron la necesidad tanto de contar con información primaria a nivel de la comparación general de los modelos de gestión de las intendencias, como también la de ofrecer información relevante sobre el modo en que actúan las RIG sobre los modelos de gestión subnacionales (ver Anexo 3).

Para imputar un atributo a una intendencia, se requirió no solo el acceso y lectura de las normas, sino que también su contrastación con la información otorgada por los entrevistados con el fin de definir el grado de aplicabilidad y actualización de la norma. Esto por ejemplo es muy usual cuando se considera la existencia/inexistencia de presupuesto participativo, agencia de desarrollo, parque industrial, entre otros atributos, donde resulta necesario verificar si la normativa que crea o habilita la creación de determinado ámbito se concreta en la realidad.

El análisis de la normativa incluye tanto leyes nacionales como decretos departamentales. Estas dos son las más importantes, sin desconocer en ocasiones la consulta a decretos reglamentarios del Poder Ejecutivo o resoluciones de las intendencias, ordenanzas, reglamentos, etc. Este análisis fue necesario tanto para los indicadores del IGD como para el análisis de las RIG y los casos comparativos.

Los estudios fueron considerados como antecedentes y también como fuentes para diversos indicadores. Se consideran tanto estudios académicos o de investigación como reportes o insumos de consultoría, realizado por consultores o empresas en el desarrollo de su trabajo, tanto con intendencias como con el gobierno central. Estos estudios en general están disponibles en diversos repositorios y observatorios accesibles a nivel de internet.

Con respecto al relevamiento de prensa, se realizó una búsqueda caso a caso con la intención de calibrar la información disponible para cada atributo de cada intendencia. En este sentido la heterogeneidad de antecedentes y estudios es muy importante, por lo que el análisis de prensa, fundamentalmente a nivel de internet, resulta de mucha relevancia²⁹.

²⁹ El principal problema del análisis de prensa en internet tiene que ver con la asimetría de la información entre los casos, principalmente en relación al paso del tiempo. Los casos más nuevos ofrecen mayor caudal de información que los casos más viejos. Este problema no se da tanto a nivel del análisis normativo y de los estudios de caso.

6. RESULTADO DE LOS INIDCADORES DE GOBERNANZA DEPARTAMENTAL

En este capítulo se desarrolla la comparación entre las diecinueve intendencias durante todo el período considerado (2005-2020). Los atributos del modelo de gestión orientado por la gobernanza local (MGL) se presentan agrupados por dimensiones y subdimensiones en los dos componentes de capacidades estatales definidos en este trabajo. La medición se realiza para cada una de las intendencias en cada período de gobierno.

La presentación de los resultados se ofrece a través de los distintos índices construidos para cada indicador. Se presentan como promedio de las diecinueve intendencias para cada período de gobierno, de modo de apreciar la variación general de los índices a través del tiempo, y también se analizan casos particulares o grupos de casos que son de interés para mostrar los resultados.

En primer lugar, se desarrollan los resultados obtenidos a nivel general en el componente político-institucional. Se presentan los indicadores de planificación estratégica (planes estratégicos de desarrollo e instrumentos de ordenamiento territorial), participación ciudadana (vinculante y consultiva) y articulación público-privada (agencias de desarrollo, parques industriales y otros).

En segundo lugar, se presentan los resultados en el componente de las capacidades técnico-administrativas. Los indicadores considerados en este componente son el nivel de innovación de la organización funcional (jerarquización de unidades no tradicionales y grado de tercerización), los sistemas de recursos humanos (carrera administrativa, sistemas de incentivos y variación de la plantilla de personal) y gestión presupuestal y financiera (sostenibilidad fiscal, déficit y tipos de financiamiento).

En tercer lugar, se analiza la distribución de los casos según modelos de gestión predominantes, con énfasis en los casos que se orientan hacia el MGL por oposición a los que muestran una tendencia hacia el modelo Discrecional. A estos efectos se utiliza el índice de gobernanza departamental (IGD) como variable de resultado a nivel general. La comparación sugiere un alto grado de heterogeneidad y la existencia de distintas trayectorias de las intendencias a través del tiempo.

Como ha sido señalado, debe tenerse en cuenta que los resultados del IGD y de los indicadores que lo componen constituyen una síntesis de la medida en que las intendencias como organizaciones de gobierno (en su generalidad), cuentan con los atributos definidos por el MGL. Estos atributos son características *ex ante*, es decir, indican la presencia de

atributos para actuar en ambos componentes de las capacidades estatales subnacionales, pero no significan necesariamente desempeño en términos de resultados de las políticas que las intendencias implementan.

6.1. Componente político-institucional

Los indicadores del componente político-institucional se agrupan en torno a tres dimensiones: i) instrumentos de planificación estratégica; ii) instrumentos de participación ciudadana; y iii) instrumentos para la articulación público-privada. La estrategia consiste en lograr identificar los ámbitos, instrumentos y modalidades consideradas relevantes a juzgar por los antecedentes en la literatura comparada y en los estudios de casos disponibles a nivel local.

Para las dimensiones de planificación estratégica y participación ciudadana se considera la medida en que los instrumentos y ámbitos están formalizados, por oposición a los que se implementan a través de prácticas *ad hoc* y no forman parte del derecho positivo departamental. En este sentido, se le otorga un mayor nivel de relevancia a los instrumentos que gozan de aprobación legislativa, y por tanto están recogidos en los decretos que sancionan las respectivas Juntas Departamentales³⁰. En segundo lugar, se considera el alcance o magnitud en términos de tamaño y cobertura territorial que adquieren los diversos instrumentos considerados. En unos casos pueden ser ampliamente abarcativos, mientras que en otros pueden ser más restrictivos o acotados a un sector de población, territorio o área temática. En función de ambos criterios, formalidad y cobertura, se agregan los indicadores a través de un promedio simple para cada indicador en cada dimensión.

Para la dimensión de articulación público-privada se escogió un criterio más parsimonioso que el anterior. En estos casos se considera únicamente la existencia/inexistencia de agencias de desarrollo, parques industriales y otros ámbitos de articulación público-privada de gestión departamental. El requisito principal en esta dimensión es la existencia y funcionamiento de estos ámbitos en la realidad. Los indicadores se agregan en función de la cantidad de ámbitos que están en funcionamiento en cada intendencia en el período considerado.

³⁰ En el ordenamiento jurídico nacional los decretos departamentales tienen fuerza de ley en la jurisdicción de cada departamento.

El resumen de los indicadores analizados en el componente político-institucional puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Indicadores de gobernanza departamental en el componente político-institucional

Dimensiones	Indicadores
Planificación estratégica	Planes estratégicos de desarrollo (PED)
	Instrumentos de Ordenamiento territorial (OT)
Participación Ciudadana	Presupuesto participativo o similar (PP)
	Instrumentos de participación consultivos
Articulación público-privada	Agencia de desarrollo/ Parques industriales/ Otros ámbitos

Fuente: elaboración propia.

Instrumentos de planificación estratégica

La planificación estratégica surge como respuesta a la planificación tradicional en el marco del desarrollo de los instrumentos de nueva gestión pública. Es estratégica en la medida que: a) prioriza temáticas que son relevantes en comparación a otros; b) apunta al mediano y largo plazo versus el corto plazo; c) establece metas, indicadores y cursos de acción mediante planes operativos; y d) es participativa (Berreta & Kaufmann, 2016). La planificación estratégica, además de ser un instrumento de nueva gestión pública e inspirada en el sector privado, asume algunas características que la distinguen de la planificación tradicional, como por ejemplo centrarse en los resultados más que en los procedimientos, atender más a los productos que a los insumos, y prever ámbitos y sistemas para su seguimiento, control y evaluación. Asimismo, en la medida que recurre a la participación y abre el juego a la toma de decisiones sobre los ejes estratégicos de la gestión de un determinado gobierno, constituye una alternativa y un instrumento político por excelencia, aportando mayores niveles de legitimidad, aunque también puede implicar riesgos en el corto plazo (Schelotto, 2010).

El marco de la planificación estratégica es vasto y variable en la medida que proviene de vertientes como el urbanismo, la administración pública, el gobierno de las ciudades, la gestión del riesgo, entre otros enfoques (Schelotto, 2010). En términos del objeto de estudio de esta tesis, se identifican fundamentalmente dos tipos de instrumentos en esta dimensión: i) planes estratégicos de desarrollo y ii) instrumentos de ordenamiento territorial.

Planes estratégicos de desarrollo

En concreto, estos planes reúnen en común las siguientes características: 1) Son estratégicos, en el sentido que se orientan al mediano y largo plazo, y tienen una vocación de desarrollo sostenible que integra a la totalidad del territorio departamental o a una parte relevante del mismo; 2) son participativos, en la medida que incluyen a una diversidad de actores sociales, institucionales y a la ciudadanía en las etapas de su diseño; y 3) presentan prioridades y medidas concretas asociadas a las líneas estratégicas para ser implementadas. Aunque por lo general requieren de un sustento técnico importante, no son solo diagnósticos o propuestas técnicas, sino que incluyen una priorización de temas, medidas y proyectos que han sido acordados entre los participantes³¹.

Independientemente de la calidad técnica del plan, interesa aproximarse a la medida en que efectivamente las intendencias abren canales de participación para definir metas e implementar acciones en el marco de sus competencias. Uno de los casos más sobresalientes es "la vía Montevideana", que constituye un nítido ejemplo de planificación estratégica por oposición a la planificación tradicional. En este caso, se combina una alta voluntad política con una amplia participación social y acceso a recursos técnicos. El caso de Montevideo está más en línea con la experiencia internacional de las grandes ciudades (Schelotto, 2010) y difícilmente pueda ser replicable en el resto de las intendencias del país.

En este sentido, es importante observar otras variantes que puede asumir la planificación estratégica a nivel subnacional; por un lado, planes estratégicos surgidos de procesos de articulación y coordinación interinstitucional, generalmente en el marco de programas de cooperación internacional (por ejemplo, el Plan Estratégico de Desarrollo de la Región Este con apoyo de la Unión Europea). En segundo lugar, planes surgidos como una extensión de los planes de gobierno, pero que son impulsados en el marco de procesos participativos (por ejemplo, el Plan Estratégico Canario). En tercer lugar, planes originados al influjo de la voluntad del gobierno central (desde arriba) y que echan a andar un proceso de planificación estratégica a nivel departamental (por ejemplo, el Plan Estratégico de Desarrollo de Artigas, o los procesos "Agenda Salto 2030" o "El Paysandú que queremos", entre otros). Por otro lado, hay planes sectoriales que se concentran en un sector o cadena de valor estratégica del departamento.

³¹ Esta conceptualización es relevante tenerla presente a la hora de medir en cada caso cuál es la relevancia de la planificación estratégica en la gestión de las intendencias, puesto que, aunque existen muchos documentos de diagnósticos, estudios, y otros planes, no todos reúnen las tres condiciones aquí señaladas.

Estos planes suelen producirse en el marco de programas nacionales o sectoriales de promoción de sectores productivos (por ejemplo, Plan de Desarrollo del Sector Turístico en Colonia, impulsado en el marco del programa PACC DIPRODE-OPP)³². Por último, es frecuente encontrar planes locales o regionales, que admiten diversos grados de involucramiento, liderazgo y compromiso institucional por parte del gobierno departamental, pero que pueden resultar significativos para el desarrollo local (por ejemplo, el “Cerro Chato Plan”, o el Plan Estratégico de la Cuchilla de Haedo, implementados en el marco de programas de cooperación internacional; o las agendas municipales de desarrollo territorial impulsadas por la OPP, entre otros).

Instrumentos de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial se ha desarrollado fuertemente como una estrategia de desarrollo territorial desde la última parte del Siglo XX. En particular, en Latinoamérica, ha gozado de un importante desarrollo y relevancia asociado a la necesidad de las ciudades de generar procesos de desarrollo endógenos y sostenibles desde el punto de vista ambiental.

Una definición operativa de ordenamiento territorial incluye el conjunto de decisiones y normas que se adoptan para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio en sus diversas escalas (barrial, local, regional o nacional). Ello implica definir directrices e instrumentos que regulen la utilización del suelo, en función de una estrategia integral de desarrollo que considera la dimensión social, económica y ambiental del mismo. Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial requiere nuevas formas de articulación entre Estado y sociedad, incluidas la implementación de mecanismos participativos y sistemas de información acordes a los nuevos desafíos que plantean el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental (Montes Lira, 2001)

En este sentido el ordenamiento territorial no solamente promueve, gestiona y limita los emprendimientos humanos, sino que perfila en gran medida las fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales. En la medida en que establece mediante la categorización del suelo el uso y los límites de los emprendimientos industriales, comerciales, sociales, entre otros, incide en la capacidad de los gobiernos para establecer imposiciones y exenciones fiscales.

³² Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas 2006-2014, implementado inicialmente por la OPP a través de su Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) con apoyo del BID.

En Uruguay, el proceso de crecimiento económico que sucedió a la crisis de 2002 generó impactos que pusieron en tensión procesos productivos, actores y recursos naturales a lo largo de todo el territorio nacional, lo que exigió un esfuerzo de regulación y actualización normativa por parte del gobierno nacional y donde los gobiernos departamentales fueron actores relevantes en el desarrollo de los instrumentos de planificación (Tejera, 2021).

En este marco político y económico es que surge en 2008 la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de (Ley Nro. 18.308 y sus modificativas, en adelante LOTyDS) que dan lugar al desarrollo de diversos instrumentos de ordenamiento territorial (Directrices y ordenanzas departamentales, Estrategias Regionales y/o Planes Locales). Como se verá más adelante, aunque hay intendencias que tienen antecedentes de planes locales de ordenamiento territorial de diverso alcance y formalidad, es a partir de la sanción en 2008 de la mencionada ley donde se produce un aumento significativo en el diseño y aprobación de estos instrumentos por parte de las intendencias (Freigedo et al., 2019, p. 37).

Índice de planificación estratégica departamental

A los efectos de poder medir la incidencia de la planificación estratégica, ya sea a través de planes estratégicos de desarrollo como de instrumentos de ordenamiento territorial, se construye un índice que combina: a) presencia de instrumentos, b) formalidad y c) cobertura. Se presenta un índice para los planes de desarrollo y otro para instrumentos de ordenamiento territorial. El promedio entre ambos resulta en el índice de planificación estratégica departamental. Los tres índices varían entre 0 y 1, donde 1 corresponde al mayor nivel de formalidad y cobertura y 0 la ausencia total de instrumentos (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Planes estratégicos de desarrollo (PED) por período de gobierno

Mandato	Nro. de PED	Intendencias	Cobertura territorial promedio	Aprobación JD	Índice PED promedio (N=19)
2005-2010	4	Canelones, Cerro Largo, Colonia, Montevideo	0,88	0,25	0,12
2010-2015	9	Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Rocha, Treinta y Tres	0,72	0,22	0,22
2015-2020	8	Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera, Salto, Tacuarembó	0,81	0,25	0,22

Fuente: elaboración propia. Los datos por intendencia se presentan en Anexo 1.I.i.

Los indicadores muestran un aumento de los PED entre el primer y el segundo mandato, y estabilidad durante el tercer período de gobierno. Este aumento supuso, en líneas generales, un incremento en la cantidad de intendencias que hicieron planes estratégicos, incluidas las que implementaron procesos regionales como las de la región este en 2010 de la mano del "Proyecto Región Este" en el marco del Programa Uruguay Integra de OPP/ Unión Europea.

En el siguiente período surgen otros PED también al influjo de la OPP, como "El Paysandú que queremos", la "Agenda Salto 2030" y "Visión 2050" en Tacuarembó. También se observan procesos más sectoriales como los planes estratégicos de Colonia y Maldonado estrechamente vinculados al sector turístico y el caso de Rivera vinculado al sector del medio ambiente (ver Anexo 1.I.i.).

Por su parte, Montevideo y Canelones son las intendencias que más han profundizado y continuado con sus planes estratégicos; en el caso de Montevideo a través de revisiones periódicas en lo que ha dado en llamarse la "vía Montevideana" y en Canelones a través de las sucesivas rondas y actualizaciones del "Plan Estratégico Canario" (PEC)³³.

Con respecto al ordenamiento territorial, los datos muestran que se produce un aumento significativo durante todo el período en la cantidad de intendencias que formalizan sus instrumentos, al mismo tiempo que se amplía su cobertura. Esto se produce fundamentalmente gracias al avance en materia de diseño y aprobación de las directrices departamentales en el marco de LOTyDS (ver cuadro 9).

³³ La "Vía Montevideana" y el PEC son los dos casos que gozan de una mayor formalización, puesto que se han convertido en planes con aprobación legislativa, tanto en los presupuestos quinquenales como en las rendiciones de cuentas y a través de decretos específicos por parte de las respectivas juntas departamentales. Montevideo y Canelones por lo tanto son dos intendencias en donde confluyen la profundidad del proceso en términos de alcance, cobertura y formalidad, con su capacidad de permanencia en el tiempo. Cabe destacar también el caso de la planificación estratégica del Barrio Histórico de Colonia del Sacramento, proceso altamente formalizado y que ha continuado vigente durante el período estudiado.

Cuadro 9. Instrumentos de ordenamiento territorial (OT) vigentes por período de gobierno

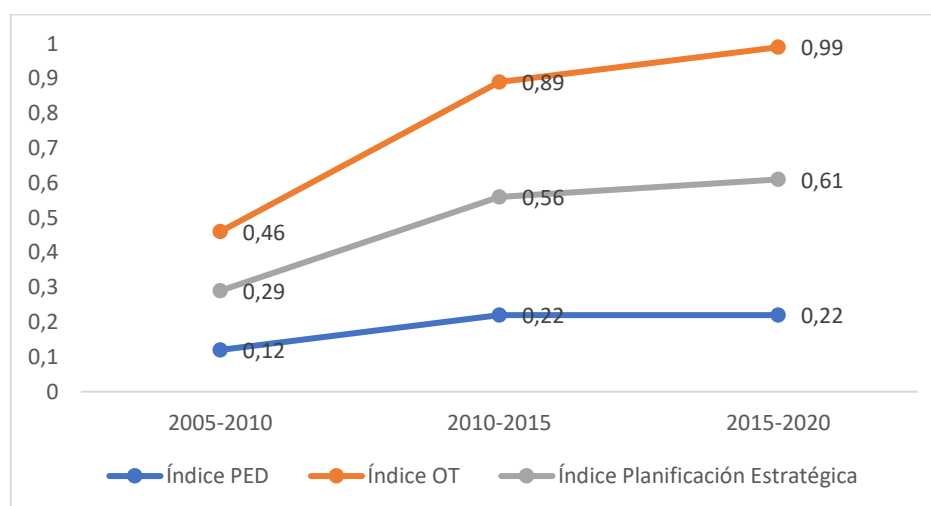
Mandato	Nro. de intendencias con OT vigentes	Intendencias	Cobertura promedio	Aprobación JD	Índice promedio (N=19)
2005-2010	14	Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres	0,57	0,68	0,46
2010-2015	19	Todas	0,84	0,95	0,89
2015-2020	19	Todas	0,97	1,00	0,99

Fuente: elaboración propia en base a Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial de la DINOT. Ver Anexo 1.I.ii.

Como se puede apreciar en el gráfico 1, hay un aumento notorio a nivel general de la incidencia de la planificación estratégica considerando ambos indicadores en conjunto (PED y OT), principalmente entre el primer y el segundo mandato. Esta variación favorable se produce de la mano de un aumento significativo tanto en el diseño como en la aprobación de instrumentos de ordenamiento territorial, donde al final del período todas las intendencias cuentan con diversos instrumentos formalmente aprobados y en vigencia (ver Anexo 1.I.ii).

Gráfico 1.

Evolución de los instrumentos de planificación estratégica según mandatos (en promedio, N= 19)



Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 1.I.

La evolución de estos índices muestra que los instrumentos de ordenamiento territorial se imponen sobre los planes estratégicos como principal instrumento de planificación estratégica. Mientras no estuvo sancionada la LOTyDS, muchas intendencias optaron por desarrollar planes estratégicos departamentales y/o regionales en el marco de diversos

programas y proyectos. La posibilidad de impulsar planes estratégicos de desarrollo expresa una voluntad política de la intendencia (y del intendente en particular) más allá de las cuestiones formales. En los hechos supone dedicar esfuerzo y energía a construir una visión colectiva sobre el futuro, asignar recursos técnicos, elaborar y priorizar medidas y proyectos a impulsar.

Una vez que la nueva ley entra en vigencia y que la DINOT comienza a trabajar fuertemente en su instrumentación, las intendencias se vuelcan definitivamente al desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial. En muchos casos se produce una retroalimentación entre ambos procesos de planificación, en la medida en que tienen en común la necesidad de producir información territorial y generar una visión común sobre las alternativas del desarrollo a nivel de cada departamento. También se da una retroalimentación natural en la medida en que ambos procesos suponen la participación de diversos actores, lo que genera un efecto positivo en la generación de una masa crítica departamental. Sin embargo, es gracias a la nueva ley y al trabajo de la DINOT en acuerdo con las intendencias que se les da un gran impulso a estos instrumentos.

Instrumentos de participación ciudadana

Mientras los indicadores anteriores incluían a la participación en sentido amplio (actores y ciudadanos) dentro de los instrumentos de planificación estratégica, la dimensión de la participación ciudadana intenta captar los ámbitos regulares y permanentes que formalmente están previstos como canales de vínculo directo entre el gobierno departamental (intendencia) y los ciudadanos. En este sentido, siguiendo a Naser et al. (2020) se identifican cuatro niveles de participación ciudadana; a saber, un primer nivel de carácter informativo, un segundo nivel de carácter consultivo, un tercer nivel de carácter decisorio, y un cuarto nivel que es el de la co-gestión, lo que no solamente implica una vinculación entre la participación directa y la toma de decisiones sino también un involucramiento directo en la gestión posterior del curso de acción (proyecto, programa, etc.). En la presente investigación se agrupan estos cuatro niveles en dos: 1) un primer escalón de tipo consultivo, y 2) un segundo escalón de tipo vinculante. Dentro de los últimos, uno de los instrumentos más estudiados y reconocidos por la literatura es el presupuesto participativo (PP); mientras que, en el nivel consultivo, se puede identificar una variada gama de ámbitos e instrumentos como los centros comunales y barriales, concejos locales, comisiones, mesas, entre otros.

Presupuestos participativos y ámbitos de participación vinculante

Para el caso de los presupuestos participativos se observa una diversidad de experiencias que cuentan con las siguientes características en común: 1) se promocionaron y difundieron en al menos una edición como presupuestos participativos; 2) supusieron algún tipo de proceso participativo en el diseño y selección de proyectos incluida la votación; 3) los proyectos contaron con financiamiento y se implementaron efectivamente (Sánchez & Suárez, 2015; Suárez, 2019). Como lo reconocen los antecedentes de estudios en el caso uruguayo, se trata de un proceso complejo que se va delineando en la propia experiencia de implementación por parte de los actores participantes (Echevarría, 2007). Por esa misma razón es necesario ser cauteloso y admitir diversos instrumentos que puedan reunir, aunque sea parcialmente, alguna de las características anotadas, aún sin ser considerados presupuestos participativos como tales.

Cabe mencionar que el Uruguay no cuenta, como sí cuentan otros países, con una ley de promoción o regulación de los presupuestos participativos. Tampoco el PP está previsto en las disposiciones legales particulares que rigen las competencias y atribuciones de los gobiernos departamentales, sino que se regulan por protocolos internos en el marco de las autonomías departamentales (Veneziano & Suárez, 2020, p. 116). Esta es una diferencia sustantiva en relación a otros dispositivos como por ejemplo los mecanismos de planificación y ordenamiento territorial, que cuentan con una legislación de alcance nacional. Como se desarrollará más adelante, la existencia de mecanismos y ámbitos formales con fuerza institucional que se traduzcan en instrumentos de RIG funcionan como incentivos para la implementación de los dispositivos a nivel subnacional.

Instrumentos de participación ciudadana de carácter consultivo

Del mismo modo que en el indicador anterior, en este caso se trata de identificar la existencia de ámbitos, canales o espacios que tengan reconocimiento normativo y que gocen de cierta asiduidad o regularidad en su funcionamiento. La diferencia con el indicador anterior es que está enfocado en el nivel consultivo de la participación ciudadana. En este sentido, interesa conocer si las intendencias promueven instrumentos de consulta con la sociedad y los ciudadanos, o en cambio, esta participación se da de manera *ad hoc* e informalmente.

Todas las sociedades modernas y democráticas cuentan con una determinada capacidad de organización y acción colectiva que se expresa en los diversos ámbitos y niveles de participación de los ciudadanos; pero no siempre las organizaciones estatales están

abiertas a esta participación. A nivel local, por ejemplo, es común la presencia de organizaciones de vecinos, comisiones o agrupamientos en torno a las escuelas, policlínicas, clubes, barrios, cooperativas de viviendas u otros vectores generadores de identidad o intereses; pero no siempre ello implica una respuesta institucionalizada por parte del gobierno local.

El hecho de que exista un reglamento, ordenanza o determinado régimen mínimamente formalizado que opere como canal de consulta entre la intendencia y los ciudadanos es un aspecto relevante en materia de capacidades estatales para incorporar esta participación. Ello da lugar a distintos modelos de gestión para canalizar las demandas y necesidades de la población. En ausencia de estos canales debidamente formalizados, se asume que la gestión de las demandas sociales será más bien *ad hoc*, informal, dependiente en mayor medida de la capacidad de agencia de los actores intervinientes.

Un cambio relevante que impactó sobre la dimensión de la participación ciudadana y comunitaria en general es la aprobación e implementación de la Ley de descentralización política y participación ciudadana en 2010 (en adelante LDyPC). Como se verá más adelante, este cambio obligó a las intendencias a tener que abrir espacios de participación social y comunitaria o delegarlos hacia los gobiernos municipales. En este sentido, los concejos municipales y los diversos ámbitos de gestión local adquieren un rol cada vez más importante en materia de planificación participativa, participación ciudadana, y gestión comunitaria.

Los viejos centros comunitarios, comisiones vecinales, centros culturales y los diversos espacios integradores donde la población se reunía a discutir y resolver sobre los problemas de su comunidad, a partir de la creación de los municipios pasaron a tener un canal de intermediación más relevante. Aunque existían las Juntas Locales que dependían directamente del intendente (Arocena, 2012) la aparición de los municipios y de la elección de sus autoridades jerarquizó el nivel local de gobierno, habilitando indirectamente una mayor incidencia de los actores locales en los asuntos de la comunidad. Ciertamente esta invención impacta de modo diferente en cada departamento, pero tensiona a las intendencias en la dirección de desarrollar capacidades político-institucionales para involucrarse con los ciudadanos y en general con los actores locales.

Índice de ámbitos de planificación ciudadana departamental

Al igual que para los planes estratégicos e instrumentos de ordenamiento territorial, se construyen índices para los ámbitos de participación vinculante (APV) y consultiva (APC)

considerando su grado de formalidad y cobertura. Ambos índices varían entre 0 y 1 y el promedio entre los dos da como resultado el índice de incidencia de participación ciudadana (IAPC). El valor 1 indica el máximo nivel de formalidad y cobertura de los instrumentos mientras que 0 indica ausencia de instrumentos participativos.

En el cuadro 10 se puede apreciar que el PP en Uruguay ha tenido un máximo de ocho intendencias que lo han aplicado simultáneamente. En total son nueve las intendencias que en algún momento entre 2005 y 2019 han implementado en al menos un ciclo esta herramienta: Canelones, Cerro Largo, Florida, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Montevideo y Rocha.

Cuadro 10. Ámbitos de participación vinculante (APC) por períodos de gobierno

Mandato	Nro. de Presupuestos Participativos (o similares)	Intendencias	Cobertura territorial promedio	Formalidad promedio	Índice APC promedio (N=19)
2005-2010	8	Canelones, Cerro Largo, Florida, Maldonado, Paysandú, Rivera, Salto, Montevideo	1,00	0,50	0,32
2010-2015	7	Canelones, Florida, Maldonado, Paysandú, Rivera, Rocha, Montevideo	0,79	0,36	0,21
2015-2020	7	Canelones, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Montevideo	0,86	0,43	0,24

Fuente: elaboración propia. Ver Anexo1.II.i.

En general, los PP han sido de alcance departamental, aunque recientemente se observa una leve tendencia a implementarlos a escala de los municipios. Maldonado es un típico caso, donde a partir de una voluntad política general, se aplica y luego se reglamenta en cada uno de los municipios.

En Canelones el proceso es similar; surge primeramente asociado a las Juntas Locales y luego a partir de 2010 se implementa a nivel municipal. Últimamente el PP ha perdido cobertura en este departamento, en la medida que se ha orientado hacia las poblaciones jóvenes en detrimento del total de la población; tal es el caso del programa PRENDE, que en esencia es un presupuesto participativo dirigido a los jóvenes y se aplica a nivel de los municipios (Suárez, 2019). Por su parte, se registra una experiencia novedosa en el caso de Río Negro durante el período 2015-2020, donde la intendencia aplica un PP en zonas no municipalizadas (Robaina et al., 2018).

En cuanto a la formalidad que adquieren los PP, el análisis de los casos encontrados es coincidente con lo que afirman Veneziano y Suárez (2020) sobre el bajo nivel de formalización de los PP en Uruguay. En líneas generales, es muy difícil acceder a los reglamentos, normas y demás resoluciones asociadas al proceso de diseño e implementación de las intendencias. Dentro de este panorama de cierta opacidad, emerge el PP de Montevideo como la experiencia más duradera e institucionalizada.

En términos de los componentes de un presupuesto participativo, el de Montevideo es el que reúne con mayor nitidez todas las características apuntadas arriba; a saber, 1) se promocionaron y difundieron en sus distintas ediciones bajo el nombre de presupuestos participativos; 2) supusieron un proceso participativo en el diseño y selección de proyectos haciendo vinculante la participación; 3) los proyectos contaron con financiamiento y se implementaron efectivamente (Sánchez & Suárez, 2015; Suárez, 2019). Entre 2006 y 2018, el PP de Montevideo presentó más de nueve mil propuestas de las cuales la mitad fueron evaluadas técnicamente como viables y se implementaron 383 (IM, 2020: 25). Los ciclos que se llevaron a cabo desde entonces supusieron una participación directa por parte de la ciudadanía de entre un 5% y 8% del total de la población mayor de 16 años³⁴.

En los restantes PP implementados hay una gran variedad. Aunque el acceso del Frente Amplio por primera vez a las intendencias de Paysandú, Salto, Florida, Maldonado y Canelones supuso un impulso a la participación ciudadana y a los PP en particular, cada uno tuvo su propia impronta.³⁵ En Paysandú y Florida fue donde el proceso asumió en mayor medida las características propias del PP. Por su parte en Salto, Maldonado y Canelones, el llamado PP asumió en los hechos una tónica más bien consultiva y de priorización, en el marco de un diseño participativo del presupuesto quinquenal. En estos casos, se llevaron a cabo diversas asambleas barriales y vecinales para discutir e intercambiar alternativas sobre las obras y servicios a priorizar e incluir en los planes de inversiones de las intendencias (Abrahan Mazzolenni, 2012; Echevarría, 2007; Picasso Risso, 2015).

El PP de Rivera es una experiencia por demás interesante puesto que tiene muchos puntos en contacto con la experiencia de Montevideo. Se basa en la participación de comisiones vecinales en el proceso de diseño y priorización de propuestas, y se eligen finalmente las propuestas por voto secreto de la ciudadanía. Quizá la mayor diferencia sea el

³⁴ Extraído de Intendencia de Montevideo (2020): "30 años de presupuesto participativo de Montevideo. La mirada de la gente". Unidad de Participación y Planificación.

³⁵ El FA accedió por primera vez también a las intendencias de Treinta y Tres y Rocha, aunque en estos casos el PP no fue implementado. En Rocha surge posteriormente "Proyecta tu ciudad" en 2012 como un fondo que apoya iniciativas de base territorial a través de un proceso concursable con componentes participativos de co-gestión.

involucramiento notorio del intendente en las distintas etapas del ciclo, quien asume directamente un rol de liderazgo a lo largo de todo el proceso con una alta visibilidad. El proceso, aunque muy centrado en las comisiones barriales de la ciudad capital, también admite la participación ciudadana directa en localidades del interior, que a partir de la creación de los municipios se apoyan en esta nueva estructura de gobierno.

Por su parte, el PP de Cerro Largo es de las más efímeras experiencias. Aunque en el marco de un gran entusiasmo y liderazgo del entonces intendente Barreiro en 2008/2009, tan solo tuvo esa primera edición y no se volvió a reeditar. Salto es otra de las experiencias de PP que no se continuó en el tiempo. Aunque está enunciado en el documento del presupuesto quinquenal 2016-2020, en los hechos no se implementó.

En tanto, durante el período 2010-2015, Rocha implementó un programa liderado por las direcciones de desarrollo, descentralización y promoción social de la intendencia llamado "Proyecta tu ciudad", devenido en "Proyecta". Aunque no es un presupuesto participativo, reúne algunas características interesantes que lo hacen un canal o instrumento de participación social relevante. Si bien no está orientado directamente a los ciudadanos si no a las organizaciones de la sociedad civil y grupos de vecinos (formales o informales), tiene en común con el PP la implementación en etapas que contemplan el diseño participativo de proyectos, cuenta con financiamiento y prevén la modalidad de la co-gestión en la etapa de la implementación de las iniciativas³⁶.

En muchos, si no en todos, los PP implementados resulta fundamental el apoyo técnico y académico que prestan las distintas universidades y profesionales que participan de estos procesos. No hay que perder de vista que la participación ciudadana para hacerse efectiva requiere de un alto componente de soporte técnico, para guiar, dinamizar y encausar las deliberaciones y transformar los emergentes en toma de decisiones (Naser et al., 2020). Al mismo tiempo se requiere una alta dosis de voluntad, convicción y apoyo político. Este apoyo no solamente es interno al gobierno y al intendente, sino que muchas veces proviene del gobierno nacional, tanto informalmente a través de la vinculación político-partidaria, como mediante el apoyo técnico y administrativo que estos procesos tienen en programas y agencias como la OPP o el PNUD.

Pero el presupuesto participativo y los mecanismos de planificación participativa no son el único canal ni instrumento que favorece la participación directa de los ciudadanos en los

³⁶ Una diferencia con el PP tiene que ver con que la decisión final es ejercida por un comité integrado por representantes del gobierno departamental y los gobiernos locales y no a través de la votación directa. De todas formas, se entiende que esta alternativa es relevante en la medida que constituye un canal formal de participación vinculante y que además ha tenido sucesivas ediciones desde 2012 en adelante. Ver Anexo 1.II.i.

asuntos del gobierno departamental. Las intendencias también han institucionalizado o formalizado prácticas tradicionales de participación, como por ejemplo pueden ser los centros barriales, comunales o vecinales; por otra parte, han innovado al abrir nuevos canales de participación y de involucramiento de los ciudadanos en los “asuntos de la ciudad”.

El análisis empírico muestra un leve incremento en los ámbitos consultivos de participación ciudadana entre 2005 y 2019 (0,30 a 0,39) de la mano de un aumento en el número de intendencias que lo implementan. Sin embargo, en promedio predomina una baja formalidad de los arreglos existentes (ver cuadro 11).

Cuadro 11. Ámbitos de participación consultiva (APC) por períodos de gobierno

Mandato	Nro. de intendencias que aplican APC	Intendencias	Cobertura territorial promedio	Formalidad promedio	Índice APC promedio (N=19)
2005-2010	13	Artigas, Canelones, Cerro Largo, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto, Tacuarembó, Treinta y Tres	0,73	0,15	0,30
2010-2015	14	Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres	0,71	0,25	0,35
2015-2020	16	Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres	0,69	0,25	0,39

Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 1.II.ii.

Se verifica una importante variedad de ámbitos consultivos implementados por las intendencias. Los más destacados por su cobertura y formalidad son los Concejos Vecinales de Montevideo, las Comisiones Vecinales de Rivera, las Comisiones Vecinales y Administradoras de Centros de Barrio en Tacuarembó, y las Comisiones de Centros de Barrio en Treinta y Tres. Todos estos casos tienen en común el hecho de contar con estatutos u ordenanzas aprobadas por el legislativo y además son de alcance departamental (o exceden a la ciudad capital). Son ámbitos que más allá de su efectividad, cuentan con un funcionamiento regular (ver Anexo 1.II.ii).

En un segundo escalón aparecen otros ámbitos de menor formalidad y cobertura como los centros cívicos, asambleas barriales y territoriales y otros que aplica la Intendencia de Canelones, muchos de ellos apoyados en los niveles locales de gobierno (Juntas locales y municipios a partir de 2010). En un nivel similar puede mencionarse los Centros de Barrios, Oficinas Municipales y Comisiones vecinales de Maldonado. En Salto se identifica el Área

de relación con la comunidad en 2005 y el Programa Comisiones Vecinales, encargados de articular acciones en relación a las comisiones de vecinos, organizaciones barriales, centros CAIF, entre otros. Son ámbitos de gestión y articulación antes que canales efectivos de consulta debidamente regulados y con fuerza de ley en el departamento.

Un ámbito novedoso que emerge en 2015 es la Escuela de Gobernanza de San José; aunque concebido principalmente como un ámbito de difusión y formación de buenas prácticas de gestión pública, implementa acciones directas de participación ciudadana de tipo consultivo con diversos actores de la sociedad.

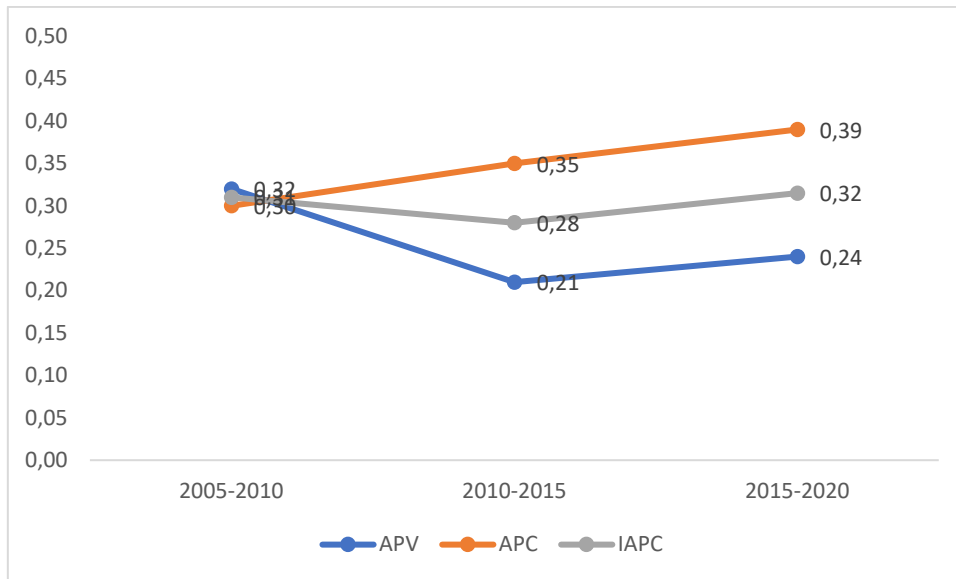
Por último, en un tercer escalón de más baja formalización y cobertura, se cuentan diversas comisiones barriales y sectoriales, por ejemplo, a nivel de la cultura o el deporte, redes de actores (ej. Red de mujeres rurales en Colonia), coordinadoras, consejos, entre otros. No por carecer de cobertura y formalidad son irrelevantes; al contrario, pueden ser ámbitos altamente reconocidos en la sociedad local y departamental. Lo que no pueden es ser catalogados como ámbitos formales de consulta ciudadana que ofrezcan garantías al cumplimiento de procesos y protocolos de la participación de todos los ciudadanos, más allá de la voluntad particular de los intendentes en un momento determinado.

Muchos de estos ámbitos suelen reposar directamente en el vínculo personal del intendente con los actores del territorio: «...la participación ciudadana es canalizada hacia la persona del Intendente que deriva los pedidos a las oficinas correspondientes a efectos de su informe...», lo que puede ser a la vez una fortaleza en términos de capacidad de gobierno entendida como "ejecutividad" o eficacia. Este tipo de vínculo con la ciudadanía es congruente con el modelo de gestión Discrecional, en la medida que reposa sobre una capacidad política de tipo particularista.

Al combinar a través de un promedio simple los índices de participación vinculante (APV) y participación consultiva (APC) se obtiene el índice de incidencia de participación ciudadana (IAPC) por intendencia para cada período de gobierno (ver Gráfico 2).

Gráfico 2.

Evolución de la incidencia de los ámbitos de participación ciudadana según mandatos (en promedio, N= 19)



Fuente: elaboración propia en base a Anexo 1.II.

La principal conclusión que surge en términos agregados es que no se verifica durante el período estudiado un impulso de la capacidad media de las intendencias para propiciar ámbitos de participación ciudadana como modelo de gestión. El descenso de la participación vinculante producido entre los dos primeros mandatos, se neutraliza en parte con una pequeña alza en el índice de participación consultiva en el mismo período. En el último mandato ambos índices se incrementan levemente haciendo que el IAPC en promedio vuelva a aumentar. De este modo, el IAPC se mantiene prácticamente incambiado durante todo el período (0,31; 0,28; 0,32).

Como se verá más adelante, esta aparente estabilidad en términos agregados se podría vincular a la tónica de las políticas impulsadas desde el gobierno nacional donde los mecanismos participativos fueron implementados a nivel de los ministerios del gobierno central y a través de la creación del tercer nivel de gobierno mediante los municipios. De este modo los gobiernos departamentales y las intendencias en particular no fueron objeto directo de incentivos institucionales para impulsar mecanismos de participación ciudadana. Gran parte de los instrumentos y ámbitos recogidos en los índices son preexistentes. En cambio, se verifica el desarrollo de relaciones intergubernamentales informales que se implementan con lógicas profesionales y administrativas a través de programas y proyectos acordados entre el gobierno central y las intendencias³⁷.

³⁷ Fundamentalmente durante el primer período de gobierno nacional del FA, se implementaron proyectos como el Observatorio de Participación Ciudadana en la intendencia de Florida, o el apoyo a los presupuestos participativos de Paysandú, Canelones y Maldonado durante el mismo período. Estos entre otros contaron con

Instrumentos de articulación público-privada

Además de los mecanismos de planificación y participación ciudadana, resulta necesario aproximarse al grado de apertura del gobierno departamental a la participación directa de agentes del mercado y la sociedad civil, no solo a nivel de la planificación, sino en la implementación de las políticas de desarrollo local.

La literatura de la gobernanza destaca como atributos del modelo la colaboración y la participación público-privada; en particular ciertos arreglos como los partenariados, conglomerados, empresas mixtas, entre otros variados regímenes de asociación y colaboración público-privada. Muchos de ellos están orientados a competir en el mercado, pero también los hay sin ánimo de lucro, por ejemplo, en regímenes de co-gestión entre el gobierno y la sociedad civil. Ambas modalidades tienen en común la búsqueda de la eficiencia del sector público y la posibilidad de acceder a nuevos recursos y fuentes de desarrollo económico. Otra característica destacada de arreglos de gobernanza es la alta preeminencia que estos tienen en los ámbitos subnacionales y urbanos de gobierno (Huet García, 2010; Rhodes, 2006; Ysa, 2000).

Uno de los principales cometidos de las intendencias es promover la localización de inversiones para un mayor desarrollo económico y social de los departamentos. Este ha sido un papel que las intendencias han desarrollado desde la reapertura democrática, donde los intendentes se transforman de "buen vecino" a "emprendedor" (Lauraga & Guerrini, 1994). Este tránsito desde la administración tradicional de los servicios básicos municipales hacia una lógica orientada más por el desarrollo local se ve reflejada tanto en la prédica de los intendentes como en sus plataformas electorales y los programas de gobierno. Surgen así los temas de "promover el desarrollo", favorecer la localización de empresas e industrias en el departamento, desarrollar las condiciones para mejorar la competitividad empresarial, desarrollar el turismo, favorecer los conglomerados y las cadenas de valor, exonerar de impuestos a los emprendimientos productivos, potenciar la logística departamental y regional, mejorar la caminería rural para la producción, etc. Todas son medidas y acciones tendientes a mejorar la atracción territorial, aumentar el empleo, los ingresos y favorecer el bienestar de la población en general.

¿Qué capacidades desarrollan las intendencias para lograrlo? Una parte se relaciona al desarrollo de capacidades estrictamente organizativas y administrativas, la adaptación y

apoyo de la OPP a través de la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) y también de programas del Congreso de Intendentes auspiciados por la AECID y el PNUD.

profesionalización de la estructura burocrática para cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible, por ejemplo, mediante la creación e impulso de unidades de desarrollo, áreas de planificación, entre otras, cuestiones que tienen que ver con la capacidad técnico-administrativa de las intendencias que se analizarán más adelante.

Otro tipo de capacidades (complementaria de las anteriores) tiene que ver con las lógicas políticas e institucionales en que la intendencia establece vínculos con el entorno; son los canales relacionales con el mercado y en particular con las empresas y el sector privado para favorecer la inversión y el empleo. La sociedad civil también asume un rol importante, no solamente como prestadora de servicios tercerizados³⁸, sino como redes de actores organizados que buscan conectarse con el Estado y con el gobierno subnacional en particular³⁹. Aparecen aquí las agencias de desarrollo, parques logísticos, conglomerados y clústeres productivos, científicos y tecnológicos. Como instrumentos más centrados en el desarrollo económico se destacan los parques industriales, fondos de apalancamiento y de garantía, fondos de desarrollo y fondos de convergencia, muchos con financiamiento público-privado, e inclusive financiamiento externo.

Se observa desde la reapertura democrática un desarrollo normativo que ha posibilitado que las intendencias asuman distintas formas jurídicas como consorcios, sociedades empresariales y otros mecanismos tendientes a favorecer el desarrollo económico territorial en general. Asimismo, se han instrumentado estrategias de financiamiento y de transferencias centrales hacia los departamentos con este fin, como por ejemplo el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), entre otros.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se consideran los siguientes indicadores de articulación público-privada: i) existencia/inexistencia de agencia de desarrollo; ii) creación y gestión de parques industriales con participación de las intendencias; y iii) otros mecanismos de gestión público-privados tendientes al desarrollo económico departamental.

³⁸ La tercerización de servicios públicos en la sociedad civil o el mercado es analizada como atributo del sistema organizativo de las intendencias, puesto que estrictamente se refieren a formas de contratación. En tal sentido implican una transferencia de la organización hacia las entidades contratadas, lo que determina la supervisión y evaluación de los contratos por parte de las intendencias. Por lo tanto, son atributos básicamente técnico-administrativos, aunque como ha sido dicho, todas las capacidades actúan juntas y en la realidad, en los procesos de tercerización ocurren conjuntamente factores político-institucionales y técnico-administrativos.

³⁹ De allí la importancia que tiene el desarrollo del capital social y las redes a nivel de la sociedad civil como contraparte necesaria para el desarrollo de capacidades relacionales por parte del gobierno subnacional

Agencias de desarrollo

El primer indicador considerado en esta dimensión de articulación público-privada es la existencia/inexistencia de agencias de desarrollo. Estas agencias son reconocidas como ámbitos de gestión público-privada orientadas a producir decisiones que suponen asignación de recursos para la implementación de proyectos de desarrollo, pero pueden existir otros (Concejos, mesas, etc.). Interesa el grado de formalidad y la medida en que las intendencias establecen estos ámbitos como canales de vinculación con los actores externos. Este atributo es importante porque reconoce por un lado la autonomía de la administración (Rhodes, 2006, p. 109), conjuntamente a la participación de los actores clave del territorio y su capacidad para tomar decisiones en ese ámbito (i Martínez, 2006, p. 19).

Se considera que la existencia del ámbito es un atributo relevante en la dirección de la gobernanza en términos comparativos, puesto que su ausencia supondría ausencia de canal o en su defecto relación particularista.

Parques industriales y otros instrumentos de articulación público-privada de gestión departamental

Otro de los formatos que puede admitir la relación entre intendencia y empresas locales (o radicadas en el departamento) es a través de la generación de parques industriales de gestión departamental. Como se constata empíricamente, aunque la ley prevé este mecanismo (Ley N° 17547/2002)⁴⁰, no todas las intendencias lo implementan. Además de existir factores estructurales como económicos y logísticos, el formato de los parques industriales les abre la posibilidad a las intendencias de ofrecer determinadas condiciones para la inversión, como ventajas impositivas y localización, equipamiento, complementariedad y trabajo en red, entre otros aspectos, lo que pretende reeditar en mejores oportunidades de empleo para el departamento⁴¹. La medida en que las intendencias se acogen a este estatuto de alguna manera es indicativa del modelo de gestión que adoptan con respecto a la captación de inversiones y las conexiones con la trama empresarial y de emprendedores que buscan invertir y radicarse en los departamentos.

⁴⁰ En su artículo 8° la ley establece la posibilidad de que los gobiernos departamentales por sí o asociados entre sí puedan establecer parques industriales departamentales. Un análisis de la reglamentación de esta ley y sus efectos puede verse en Rodríguez Miranda et al. (2014).

⁴¹ En agosto de 2019 se sancionó una nueva ley de promoción de parques industriales y tecnológicos que establece nuevos incentivos y reconoce a los ya existentes en el nuevo marco. Ver Ley 19784 del 23/08/2019.

Otros mecanismos de inserción y conexión de la administración de los gobiernos departamentales con el sector privado pueden ser mesas o concejos de coordinación-público-privada donde se establecen ámbitos formales de vinculación, fondos de desarrollo y programas y proyectos que directamente las intendencias gestionan con destino al sector empresarial.

Índice de ámbitos de articulación público-privada

Al igual que en los indicadores de capacidad de planificación estratégica y participación ciudadana, se construye un índice de ámbitos de articulación público-privada que estima la incidencia de las agencias de desarrollo, parques industriales departamentales y otros instrumentos de articulación público-privada sobre los modelos de gestión de las intendencias (Ver Anexo 1.III).

Como se muestra en el cuadro 12, ha habido en el período un aumento en el uso por parte de las intendencias de los distintos instrumentos. En cuanto a las agencias de desarrollo, ha habido un incremento, aunque no es un instrumento que todas las intendencias hayan elegido como medio para vincularse con el sector privado. Muchas de las agencias son precedentes al primer mandato, como por ejemplo las agencias de desarrollo del departamento de Colonia (Colonia del Este, Juan Lacaze y Tarariras) fundadas en los años 2000; o la Agencia de Desarrollo Productivo de Paysandú que, aunque se formaliza en 2006, tiene un proceso previo de conformación que data de finales de los años noventa⁴².

Cuadro 12. Cantidad de intendencias que aplican instrumentos de articulación público-privada según período de gobierno

Mandato	Intendencias que tienen o integran agencias de desarrollo	Intendencias que gestionan parques industriales	Intendencias que implementan otros instrumentos de gestión público-privada	Intendencias que aplican al menos un instrumento de gestión público-privada	Índice promedio de articulación público-privada
2005-2010	6	5	3	13	0,50
2010-2015	9	5	3	15	0,64
2015-2020	11	9	5	15	0,71

Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 1.III.

Otras agencias se forman al influjo del Programa ART de Desarrollo Local implementado por el PNUD con una importante coordinación con el gobierno central y a través de la complementariedad con otros programas con financiamiento internacional como PACPYMES con apoyo del BID. Es así que durante estos años se crean agencias en Florida, Rivera y Río Negro. Cabe mencionar el proceso de planificación estratégica de Cerro Largo

⁴² Sobre el proceso de formación de la Agencia de Desarrollo de Paysandú puede consultarse el sitio <http://adp.org.uy/historia/>

mencionado anteriormente que arrojó como uno de sus resultados la creación de una agencia de desarrollo local sobre el final del período.

A partir de 2010 se crean otras que adquieren distintas modalidades, muchas de ellas radicadas en la propia intendencia, como Salto Emprende, la Agencia Canaria para el desarrollo en Canelones y la Agencia de Desarrollo y Descentralización de Ciudad del Plata en San José. A partir de 2015 se integran muchas a la Red de Agencias de Desarrollo Local (RADEL)⁴³, incluidas otras que se crean o se consolidan, como la Agencia de Desarrollo Local de Tacuarembó y la Agencia de Promoción Económica de Río Negro. Cabe sumar a la Agencia de Desarrollo Departamental de Maldonado creada en la instancia de presupuesto quinquenal 2016-2020 y que se encuentra incluida en el digesto departamental.

En todos estos casos confluyen varios factores. A saber, el impulso de los actores locales, sociales y políticos en un contexto pautado por la salida de la crisis económica y la recuperación a partir de 2003. El apoyo de instituciones del gobierno y de la cooperación internacional a través de los diversos programas de desarrollo territorial. En particular se destaca ART-PNUD y su acción coordinada con OPP durante este primer período. Asimismo, hay una presencia destacada de actores como el BID y la UE que aportan significativamente a la creación y sostenibilidad de estas agencias.

Finalmente, estos procesos tienen una importante incidencia de los programas universitarios (públicos y privados) a través de la participación de los docentes e investigadores en las distintas instancias en que se conforman las agencias de desarrollo local. En los últimos años, debe agregarse a lo anterior el desarrollo y la descentralización del subsistema terciario en el interior en perspectiva regional, incluida la creación de la Universidad Tecnológica (UTEC) y sobre el final del período de gobierno la creación de la Agencia Nacional de Desarrollo Empresarial (ANDE).

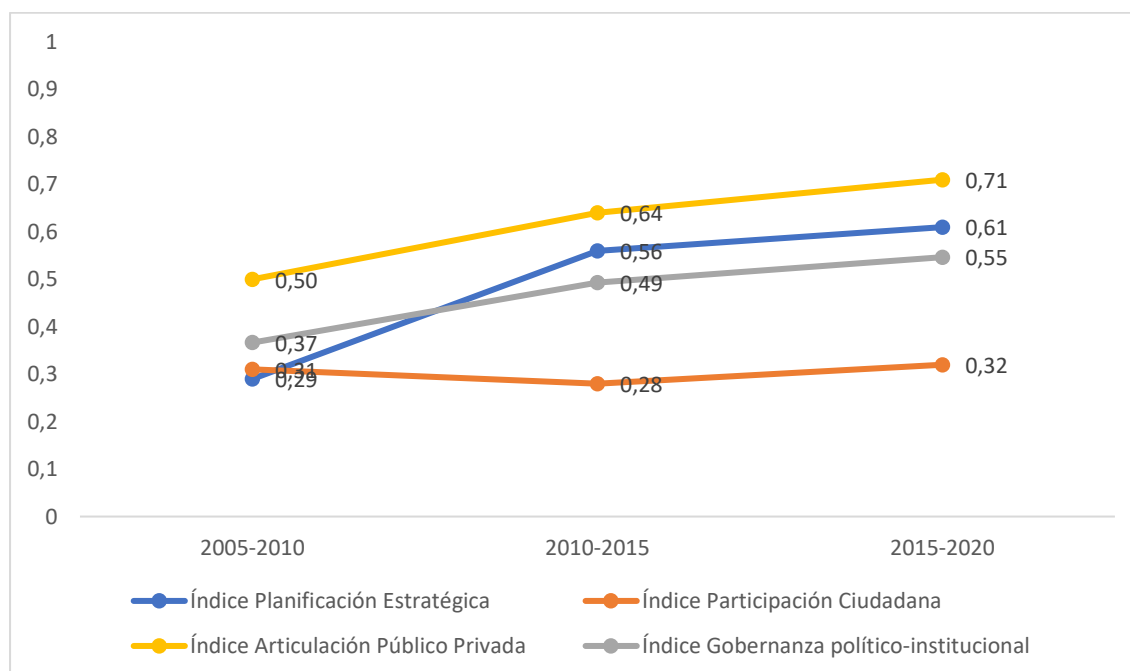
⁴³ Ver <https://radeluruguay.wordpress.com/las-agencias/>

Índice de gobernanza político-institucional

Como medida de resumen, se construye un índice de gobernanza político-institucional (IGPI) que combina los tres índices del componente político-institucional a través de un promedio simple entre ellos. De este modo, se obtiene que, a mayor capacidad de planificación estratégica, participación ciudadana y articulación público-privada, mayor es el valor del IGPI. Al revés, cuanto menores son los atributos de planificación estratégica, participación ciudadana y articulación público-privada, menor es el IGPI. Cuando el índice tiene valor 1, implica que la intendencia tiene el máximo valor observado en los tres componentes del índice; cuando tiene el valor 0, significa que no hay ningún atributo observado en ninguno de los tres indicadores de planificación, participación y articulación público-privada. Los valores intermedios surgen de la combinación entre los distintos niveles observados en los tres componentes del índice.

El comportamiento del índice en términos promedio para las 19 intendencias indica que ha habido un incremento de la gobernanza política-institucional en el período estudiado. Este incremento se da principalmente de la mano de un aumento de la planificación estratégica y de la gestión público-privada, mientras que la participación ciudadana permanece estable durante el período (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución del Índice de Gobernanza político-institucional y de los índices que lo componen (en promedio para las 19 intendencias según períodos de gobierno)



Fuente: elaboración propia en base a Anexos I, II y III.

6.2. Componente técnico-administrativo

Parte del desafío de la operacionalización del componente técnico-administrativo de las capacidades estatales es adaptar al caso uruguayo el set de indicadores disponible en la literatura, principalmente en lo relacionado a la capacidad burocrática y la profesionalización del servicio civil (Echebarría, 2006; P. Evans & Rauch, 2007; Marengo et al., 2017; Whittingham, 2005). Asimismo, es necesario un esfuerzo de operacionalización con foco en las capacidades estatales subnacionales (Gilio, 2016; Grin et al., 2019; Melo, 2010).

La estrategia seguida en este trabajo privilegia el abordaje comparativo a nivel subnacional. En este sentido hay una necesidad de abordabilidad y generalización, intermediada por la factibilidad de acceder a la información. A estos efectos se han priorizado las fuentes de datos oficiales y las fuentes formales como leyes o normas, como los decretos departamentales de presupuesto quinquenal y de rendición de cuentas de las intendencias. En menor medida se han tomado como fuentes datos secundarios provenientes de otros estudios.

Los indicadores analizados en este componente se pueden apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 13. Indicadores de gobernanza departamental en el componente técnico-administrativo

Dimensiones	Indicadores
Organización funcional	Jerarquización de unidades no tradicionales
	Nivel de tercerización
Sistema de recursos humanos	Carrera administrativa
	Variación de la plantilla de personal en el período de gobierno
Gestión presupuestal y financiera	Sostenibilidad fiscal
	Déficit acumulado y tipo de financiamiento

Fuente: elaboración propia.

Organización funcional

Esta dimensión se refiere a la forma en que las intendencias se encuentran organizadas para cumplir con sus competencias y cometidos. La principal fuente son los organigramas, para atender a su diseño y en particular al nivel de formalidad con el que están expresadas las distintas funciones del gobierno departamental. Interesa captar tanto el nivel de formalismo existente como los tipos de funciones que están representadas en el organigrama y su jerarquización.

Esta organización funcional también recoge el grado en que distintos servicios son prestados directamente por el gobierno departamental, o indirectamente a través del sector privado o de la sociedad civil, a través de contratos de tercerización, lo que supone un modelo alternativo de organización de los recursos humanos y materiales para llevar a cabo las funciones de gobierno.

Los dos indicadores utilizados para medir la organización funcional como atributo de capacidad técnico-administrativa de las intendencias son: i) la jerarquización de unidades organizativas no tradicionales (o de nuevo tipo); y ii) el grado de tercerización de los servicios municipales.

Jerarquización de unidades organizativas no tradicionales

Al observar las direcciones generales, departamentos y principales unidades ejecutoras en los organigramas es posible aproximarse al tipo de funciones que implementa la intendencia y evaluar en qué medida se han jerarquizado o no las funciones de nuevo tipo o no tradicionales, en sintonía con la conceptualización de Lurnaga y Guerrini (1994).

En general, la mayoría de las intendencias cuentan con unidades asociadas a las funciones tradicionales, como alumbrado, calles, espacios públicos, recolección de residuos, necrópolis, muchas de las cuales se encuentran agrupadas en direcciones generales como Obras, Servicios e Higiene, por ejemplo. Áreas de este tipo están reflejadas en la gran mayoría de los organigramas analizados y expresan la consolidación de capacidades técnico-administrativas para cumplir con estos fines de políticas. Lo mismo sucede con las áreas de gestión típicamente administrativas como hacienda, administración, personal, que son unidades organizativas que se fueron consolidando en el tiempo por la necesidad de las intendencias de recaudar ingresos propios, gestionar las transferencias nacionales, desarrollar los sistemas administrativos y reclutar y contratar el personal.

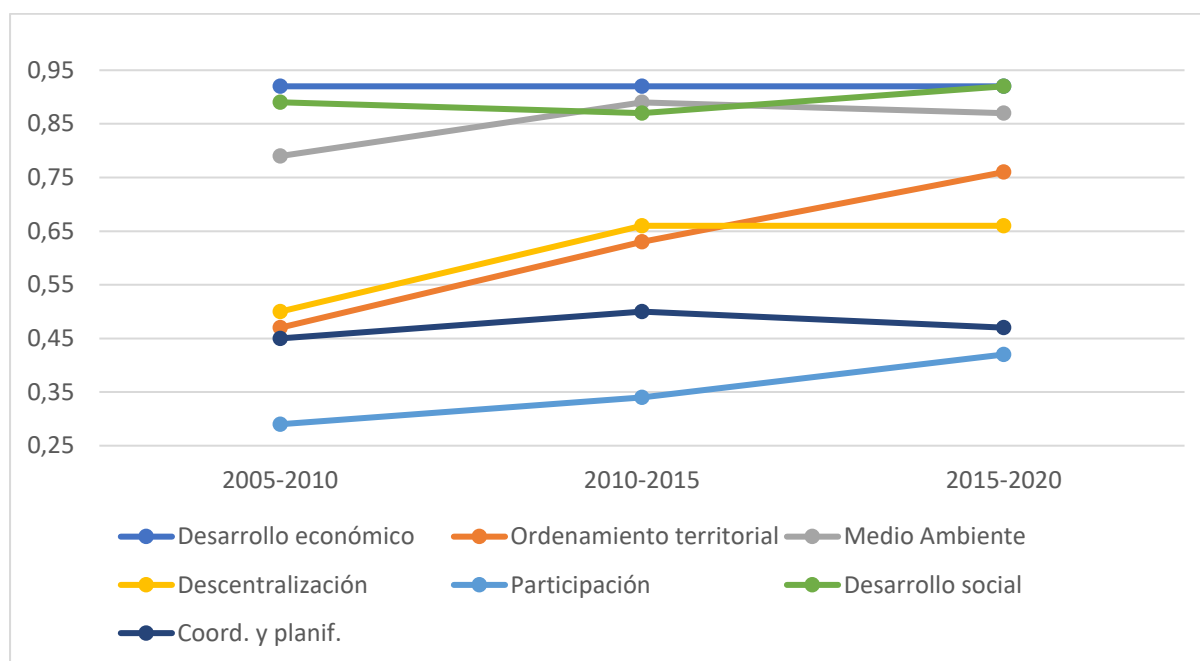
Distinto es el caso de las nuevas funciones como planificación, desarrollo económico y social, cuidado y protección del medioambiente, mitigación del cambio climático, coordinación intergubernamental, por citar algunas. La medida en que estas nuevas funciones están recogidas y jerarquizadas en los organigramas hace a la diferencia en términos de modelos de gestión, en el sentido que expresan los nuevos problemas del gobierno local y requieren mayores niveles de coordinación y participación, en línea con el modelo de la gobernanza local.

Teniendo en cuenta estos criterios, se consideran los siguientes indicadores operativos: i) la existencia/inexistencia de unidades organizativas no tradicionales o 'de nuevo tipo'; y, para el caso de que existan, ii) su nivel de jerarquía organizativa. Se consideran unidades de nuevo tipo las siguientes a) Desarrollo económico/ planificación estratégica; b) Ordenamiento territorial; c) Participación ciudadana; d) Descentralización; e) Desarrollo social/ promoción social; f) Medio ambiente; y g) Planeación/ coordinación de la gestión (ver Anexo 1.IV.i).

Como principal resultado se observa por un lado una alta heterogeneidad, y por otro, cierta estabilidad de los casos a lo largo del período estudiado. Esta estabilidad va de la mano de una alta importancia que en general le dan las intendencias durante todo el período considerado a asuntos como el desarrollo económico, el desarrollo social y el medio ambiente. Claramente, estos tres asuntos son los más jerarquizados y los que menos varían en términos proporcionales.

Las mayores diferencias se observan entre la importancia que las intendencias le otorgan en su organización a los temas de ordenamiento territorial, descentralización y participación, donde en algunos casos se crean o se jerarquizan estas unidades, mientras que en otros casos no. En términos promedio se observa que el *issue* que más se jerarquiza en el período es el ordenamiento territorial, que pasa de 0,47 a 0,76. En menor medida se incrementan descentralización (0,50 a 0,66) y participación (0,29 a 0,42) (Ver gráfico 4).

Gráfico 4.
Jerarquización de las unidades organizativas no tradicionales según mandatos (en promedio, N=19)



Fuente: elaboración propia en base a análisis de los organigramas de las intendencias (Ver Anexo 1.IV.i).

Estos resultados son congruentes con el incremento observado a nivel de la planificación estratégica y del ordenamiento territorial en el componente político-institucional. También va en línea con la relativa estabilidad en los ámbitos de participación ciudadana, claramente menor en comparación a los instrumentos de ordenamiento territorial.

Ambos hallazgos sugieren que el desarrollo de capacidades político-institucionales requieren para su implementación efectiva de la generación de capacidades estrictamente organizacionales, es decir, recursos humanos y financieros organizados en torno a programas y unidades organizativas reconocibles en los organigramas de las intendencias. Del mismo modo, parecería existir una retroalimentación positiva entre el desarrollo de los ámbitos de planificación estratégica y la generación de capacidades organizativas necesarias para ello, y simultáneamente, en la medida que se desarrollan procesos de planificación estratégica, también se fortalecen las capacidades organizativas a nivel de las áreas involucradas.

Otra característica que surge de la comparación es la elevada jerarquización del desarrollo económico como unidad organizativa. Por lo general las unidades de desarrollo económico están a nivel de direcciones generales o departamentos y se ubican en la parte superior del organigrama. Suelen albergar secciones especializadas en su interior, como por

ejemplo desarrollo agropecuario, turismo, huertas, microfinanzas, proyectos productivos, empleo, pymes, entre otras. Este nivel de jerarquización se observa desde el primer mandato, lo que hace pensar que probablemente sea preexistente⁴⁴.

Un caso paradigmático en este sentido es la dirección general de programas de desarrollo y medioambiente (PRODEMA) de la intendencia de Tacuarembó, creada en 1995. Esta unidad permanece durante todo el período estudiado en el organigrama funcional de la intendencia e incorpora nuevos programas y recursos en materia de apoyo a la producción, promoción y cuidado del medio ambiente (Alvarez García, 2019).

En el mismo sentido, algo similar sucede con la jerarquización de las unidades de desarrollo social. Se trata de una función que las intendencias han jerarquizado por varias razones. En primer lugar, ha sido una respuesta en términos de modelo de gestión para hacerse cargo de los efectos de la crisis social de 2002 donde las intendencias cumplieron un rol asistencial fundamental⁴⁵. En ocasiones esta función ha sido objeto de críticas por parte de grupos opositores, en cuanto al clientelismo promovido, en el sentido que los intendentes pueden hacer un uso particularista de los bienes y subvenciones que entregan. Lo mismo se ha dicho sobre muchas de las políticas que impulsa el gobierno central a través del MIDES, por ejemplo, por parte de los opositores al gobierno. En este sentido, la política social y sus réditos ha sido objeto de disputa partidaria cuando confluyen en un mismo territorio distintos partidos gobernantes a nivel departamental y nacional, en lo que Veneziano y Moreira (1996) han denominado 'cohabitación política'.

Sin desconocer las dinámicas de cohabitación, es notorio el incremento de la especialización de las intendencias en la provisión de los diversos servicios sociales que brindan, en ocasiones asociados y coordinados con diversos programas y unidades del gobierno central, como por ejemplo INDA, INJU, INAU, entre otros. En otros casos la coordinación se produce con organizaciones civiles y ONG, como claramente es el caso de los Centros CAIF (Benedet Barceló, 2001). Este avance de las intendencias sobre la materia de la política social ha sido objeto de críticas por clientelar, y también ha motivado una enérgica respuesta de los intendentes que reclaman un incremento de las transferencias centrales para cubrir esta función⁴⁶.

⁴⁴ Las unidades de desarrollo suelen presentarse en los organigramas como direcciones generales o departamentos de alta jerarquía bajo diversas denominaciones: unidades de desarrollo sustentable, desarrollo productivo, desarrollo territorial, y también combinada con otras áreas como como medio ambiente o turismo, entre otras.

⁴⁵ Este es un aspecto poco estudiado pero que surge con mucha nitidez entre los entrevistados consultados en esta tesis y en general en los testimonios públicos de los intendentes. Uno de los estudios pioneros vinculados al asunto de las políticas sociales y al gasto social de las intendencias en particular con foco en Montevideo puede consultarse en Oroño (2009).

⁴⁶ A propósito de este asunto uno de los intendentes entrevistados reclama: "...Lo que sí me parece que el Uruguay debe tener una política social ejecutada por las intendencias. Yo creo que el MIDES departamentalmente

La temática medio ambiental es otra de las competencias o funciones que ya gozaba en 2005-2010 de una importante jerarquización en términos promedio. La creación de direcciones generales y departamentos de gestión medio ambiental expresan una superación de la tradicional gestión de servicios de barrido, recolección y disposición final. En algunas intendencias estas funciones tradicionales están incluidas en las direcciones de medio ambiente o de servicios, obviamente no desaparecen, ya que son funciones del día a día y además suelen ser sensibles a la opinión pública. Pero el jerarquizar la función medioambiental supone transitar hacia a un modelo de gestión mayormente integrado, articulado y coordinado con otras funciones y áreas del mismo gobierno departamental y también de los niveles regional y nacional.

Finalmente, las unidades de coordinación intra-gubernamentales se han mantenido estables y son cerca de la mitad de las intendencias las que las aplican bajo diversas modalidades. En general suelen ser unidades de planificación o coordinación que entienden o asesoran al intendente sobre los principales programas y proyectos que ejecutan las intendencias. Sin embargo, no se observa un desarrollo de esta función expresada en los organigramas de las intendencias, lo que puede explicarse en parte por las dificultades de formalizar estos ámbitos en los gobiernos departamentales.⁴⁷

tiene que estar en manos de las intendencias. Con control por supuesto. Como OPP nos controla en determinadas cosas de cómo ejecutamos los recursos – que son nuestros- pero que salen del presupuesto nacional (...) Socialmente las intendencias estamos muy fuertes. La gran cobertura social hoy la dan las propias intendencias. Yo creo que el MIDES sería mucho más efectivo ejecutado por las intendencias...” (Entrevista personal, informante calificado).

⁴⁷ Algunos entrevistados destacan la dificultad de establecer ámbitos efectivos de coordinación interna entre las direcciones y departamentos de las intendencias, derivadas en parte por razones políticas (las áreas como ámbitos de monopolio de la autoridad de sectores y líderes aún dentro de un mismo partido), pero también razones culturales. Por ejemplo, la tradición de algunas direcciones que son fuertes y que utilizan “etiqueta propia”, aún por encima de la intendencia o el gobierno departamental a la hora de promover sus acciones y relacionarse con los actores. El factor personal y la impronta de los liderazgos, fundamentalmente de los intendentes, también es señalado por los entrevistados como facilitador o inhibidor de la coordinación interna.

Tercerización de servicios públicos

Además de la presencia y jerarquía de las unidades funcionales “de nuevo tipo”, es necesario evaluar la medida en que los servicios tradicionales (ABC) son prestados directamente o en algún régimen de concesión con el sector privado o la sociedad civil. Se consideran servicios tercerizados cuando estos son prestados por privados, ONGs, etc. y los mismos se establecen a través de contratos.

El indicador utilizado es el porcentaje del gasto ejecutado a través de licitaciones y convenios. Tanto la existencia de licitaciones de obra o servicios públicos como la realización de convenios con organizaciones de la sociedad civil o instituciones privadas en el marco de lo establecido por el TOCAF⁴⁸, son modalidades de gestión asociadas al modelo de nueva gestión pública. Al contrario, la prestación directa de estos servicios es característica del modelo de gestión burocrático-tradicional.

¿En qué medida esto es indicativo de una modalidad determinada de gestión, y en particular por qué puede considerarse un atributo de la dimensión organizacional de las capacidades estatales? En la administración burocrática-tradicional, el Estado es mínimo y las funciones básicas se realizan a través de sus propios medios. No está planteada la asociación público-privada ni la colaboración en este modelo. Se trata de un Estado aislado, tal cual lo desarrolló Weber en sus *Escritos políticos* y se explicó en el marco teórico de la presente investigación (Weber, 2007).

En cambio, la nueva gestión pública primero y las innovaciones en materia de administración y gestión pública subsiguientes, admiten y promueven la participación de los privados en la gestión pública. Ello se produce por razones tanto de eficiencia como de incapacidad del Estado para proporcionar ciertos bienes públicos; como la infraestructura vial y urbana, la plataforma energética, entre otros. En este caso, la capacidad primordial de los estados es la regulación y el control de los bienes y servicios públicos entregados por el sector privado, y concentra su acción en los núcleos estratégicos (Bresser Pereira, 2018).

En términos de la presente investigación, lo que resulta factible es relevar la cobertura y el peso relativo que cada una de las intendencias le otorga al sector privado en la producción y provisión de los servicios departamentales y municipales. A estos efectos, el indicador considerado es el porcentaje del gasto total de las intendencias ejecutado a

⁴⁸ Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera. Es el compendio de la normativa que rige los procedimientos de contrataciones y compras públicas de todas las agencias estatales.

través de licitaciones y convenios. Este indicador brinda una idea aproximada de la relevancia que la gestión tercerizada posee en cada una de las intendencias consideradas para cada mandato de gestión.

Mayores grados de tercerización requieren desarrollar una capacidad técnico-administrativa orientada por resultados, en el entendido que tanto la definición de cometidos como el diseño y seguimiento de los contratos de tercerización necesitan de una capacidad de seguimiento y evaluación de los productos entregados por los agentes tercerizados. En gran medida, esta forma de gestión pública de servicios y bienes supone una capacidad subnacional orientada por resultados y no solo por procedimientos⁴⁹.

Existen diversos grados de tercerización en las intendencias. Se destacan entre las que tienen un alto porcentaje (más del 10%) las intendencias de Maldonado y Tacuarembó que durante todo el período tienen altos niveles de gasto tercerizado; Canelones y San José (dos períodos); y Durazno, Florida, Montevideo, Colonia y Rivera, que superan el 10% en uno de los tres períodos considerados. En general estas intendencias suelen tener niveles de tercerización por encima del promedio, excepto Florida entre 2006 y 2014 y San José durante el último mandato. Entre las intendencias que tienen un bajo nivel de tercerización se destacan Rocha, Lavalleja, Treinta y Tres y Soriano (Ver cuadro 14).

⁴⁹ No sucede lo mismo cuando la administración es directa; en estos casos, la gestión por resultados cede ante la prevalencia de los procedimientos. No quiere decir que no se evalúen resultados de políticas cuando la administración es directa, ni que se obvie la observancia de los procedimientos cuando la provisión es tercerizada, sino que al ser producidos los programas y servicios internamente por parte de la administración, estos no exigen un pago a cambio de productos o resultados producidos por terceros. Este es uno de los puntos críticos de la administración tradicional versus la nueva gestión pública, es decir, la inexistencia de mecanismos de competencia que fuercen un resultado más eficiente. Simplemente, cuando la gestión es interna, hay menos incentivos para evaluar la eficiencia (Osborne & Gaebler, 1994).

Cuadro 14. % del gasto total tercerizado por intendencias (promedios anuales)

Intendencias	TOTAL	2006-2009	2011-2014	2016-2019
Artigas	4,3%	5,0%	2,1%	5,9%
Canelones	19,0%	33,7%	6,1%	17,3%
Cerro Largo	6,7%	4,8%	8,5%	6,7%
Colonia	8,6%	7,9%	7,6%	10,2%
Durazno	11,2%	9,6%	8,9%	15,1%
Flores	4,8%	5,3%	4,8%	4,3%
Florida	6,3%	1,7%	4,5%	12,9%
Lavalleja	3,2%	3,9%	2,0%	3,5%
Maldonado	16,0%	24,0%	10,5%	13,4%
Montevideo	9,0%	7,8%	7,0%	12,3%
Paysandú	4,1%	6,1%	3,4%	2,8%
Río Negro	4,4%	S/D	2,9%	5,9%
Rivera	9,2%	12,9%	7,5%	7,2%
Rocha	1,9%	3,4%	0,7%	1,6%
Salto	6,1%	4,7%	5,0%	8,6%
San José	10,2%	17,6%	11,1%	1,8%
Soriano	1,5%	2,2%	1,7%	0,4%
Tacuarembó	14,5%	16,2%	11,6%	15,8%
Treinta y Tres	2,1%	4,4%	0,7%	1,0%
Promedio	7,5%	9,0%	5,7%	7,7%
Mediana	5,9%	5,7%	5,0%	6,7%
Desvío Estándar	6,2%	8,5%	3,5%	5,4%
Mínimo	0,4%	1,7%	0,8%	0,4%
Máximo	33,7%	33,7%	11,6%	17,3%

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en las Memorias Anuales del Tribunal de Cuentas de la República. Ver Anexo 1.IV.ii. El Total refiere al promedio de todo el período.

En general las licitaciones se encuentran asociadas a proyectos de obra o compra de equipamiento y maquinaria de gran porte; también a la provisión de servicios municipales como pueden ser el barrido, la poda, o la recolección de residuos, entre otros. Exigen además un mecanismo de selección de ofertas competitivo de acuerdo al TOCAF. Sin embargo, esto no es necesariamente una condición que se cumple en todos los casos, puesto que a veces las obras suelen realizarse con recursos materiales, técnicos y humanos propios de la intendencia. Esto sucede cuando por ejemplo no hay capacidad de oferta local, o inclusive puede resultar más conveniente realizarlo por administración directa, porque el precio es más bajo, o porque los plazos pueden ser más rápidos, entre otros factores.

Sin embargo, cuando la cartera de obras y proyectos de una intendencia se incrementa hay necesidad de apoyarse en el sector privado para realizar determinados servicios. Como expresa un ex director de la intendencia de Canelones:

En obras pasa lo siguiente. Vos tenés que mantener 5 mil kilómetros de calles. 2500 urbano y 2500 rural. Son como 5.500 a esta altura. La flota que tenemos para mantener eso es grandísima. Si todavía tenés que hacer obra nueva, precisás el doble de maquinaria y el doble de gente y todo. No tenés forma. No tenés capacidad, para Canelones por lo menos. Entonces se combina mantenimiento por administración directa con personal directo, y la obra nueva la hacés con personal indirecto (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Canelones).

Lo mismo sucede con respecto a otros servicios que son intensivos y demandan gran capacidad de despliegue logístico y cobertura, como es el caso de la recolección de residuos urbanos; aunque en estos casos puede utilizarse esta necesidad como oportunidad para generar empleo o fortalecer determinados grupos sociales:

Pero lo de gestión ambiental tiene una característica, todos los que hacen recolección de residuos son cooperativas sociales, no son empresas (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Canelones).

Precisamente, cuando se analiza el conjunto de convenios que son intervenidos por el TCR hay una gran cantidad que refieren a la prestación de servicios municipales a cargo de organizaciones de la sociedad civil y/o de empresas; también pueden incluir a ministerios como el MIDES, MINTUR, entre otros. A modo de ejemplo pueden mencionarse convenios para la limpieza de playas, barrido de calles, reciclaje y enterramiento de residuos, realización de bacheo y mantenimiento en calles, mantenimiento de espacios verdes, etc. Otros convenios están vinculados con diversas operativas, como por ejemplo la contratación de vehículos, compra de maquinaria y equipos, etc. También aparecen otros cometidos y funciones como la construcción de viviendas, el refinanciamiento de adeudos con empresas públicas, o convenios con diversas instituciones para la administración de infraestructuras diversas (museos, teatros, estadios, etc.).

Índice de organización funcional

Para estimar el valor de la subdimensión *organización funcional* dentro de la dimensión técnico-administrativa de las capacidades estatales se considera que las intendencias con altas tasas de gasto tercerizado (superior al 10%) y alto nivel de jerarquización de las unidades no tradicionales (6 y más unidades con alta jerarquía)⁵⁰ se corresponden con una modalidad de organización mayormente orientada a resultados, en la dirección del MGL. De este modo, se genera un índice de organización funcional (IOF) que se obtiene

⁵⁰ Véase el detalle de la composición de este índice en el Anexo 1.IV.iii.

del producto entre ambos términos. El IOF varía entre 0 y 1, siendo 1 cuando ambos indicadores tienen un nivel alto, y 0 cuando alguno de los dos indicadores es bajo (Ver Anexo 1.IV.iii).

De acuerdo con el IOF, en general el nivel de orientación a resultados de los modelos de organización funcional implementados por las intendencias ha sido bajo, aunque se ha incrementado durante el último mandato de gobierno (ver cuadro 15). En general son pocas las intendencias con una organización funcional que podría considerarse no tradicional y tercerizada. Destacan los casos de Canelones, Maldonado, Montevideo y Tacuarembó que son las únicas cuatro que se mantienen durante todo el período en valores de 0,5 a 1. No se registran intendencias durante el primer mandato con el máximo valor; en el período 2010-2015 Maldonado es la única, y se suman Canelones, Florida, Montevideo y Tacuarembó en 2015-2020.

Cuadro 15. Intendencias según índice de organización funcional (IOF) por mandatos (en promedio)

Mandato	Nro. de intendencias con IOF \geq 0,5	Intendencias	Nro. de intendencias con IOF = 0	IOF promedio (N=19)
2005-2010	6	Canelones, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera, Tacuarembó	11	0,18
2010-2015	4	Canelones, Maldonado, Montevideo, Tacuarembó	12	0,17
2015-2020	5	Canelones, Florida, Maldonado, Montevideo, Tacuarembó	8	0,31

Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 1.IV.iii.

Sistema de recursos humanos

La capacidad de una organización gubernamental depende en gran medida del capital humano y de la forma en que son reclutadas, organizadas, promovidas y remuneradas las personas que integran la organización. Todo ello requiere de un análisis detenido para esclarecer cuáles son las características y los criterios predominantes sobre los que se basa la gestión humana en las intendencias departamentales.

Aunque existen normas constitucionales y legales que regulan la forma en que el Estado debe organizar su servicio civil, los gobiernos departamentales cuentan con una alta autonomía tanto política como administrativa y pueden diseñar sus propios sistemas de recursos humanos. La normativa nacional recoge valores sustanciales como el de la

meritocracia, la transparencia y ética pública, la eficiencia del sector público, entre otros. Sin embargo, la modalidad en que cada organización estatal adopta estos valores en la práctica suele ser independiente de los aspectos estrictamente formales, y responden más a la naturaleza de la organización, su entorno, el contexto social y político, el tipo de liderazgo de los actores, entre otros aspectos.

En el caso de las intendencias, el papel que juegan los intendentes es clave para entender y comprender la adopción de modelos de gestión en la dimensión de los recursos humanos. Otros actores también pueden tener una incidencia relevante, como son los líderes partidarios del gobierno y de la oposición, el papel de los líderes sindicales y los gremios de funcionarios, por mencionar los más importantes.

Los principales indicadores en esta dimensión son: a) el nivel de incorporación de los funcionarios a la carrera administrativa; b) la existencia/inexistencia de incentivos de gestión de recursos humanos orientados por resultados; y c) la magnitud de la variación en el número de la plantilla de funcionarios dentro de cada período de gobierno. De la interacción entre estos indicadores surge una imagen comparativa y aproximada sobre el grado en que las intendencias implementan mecanismos de carrera de base meritocrática, gerencial o, por el contrario, discrecional.

Carrera administrativa

La carrera administrativa supone la existencia de un sistema formal que regula el ingreso, la promoción y el egreso de los funcionarios. En general la carrera administrativa o carrera burocrática refiere a la estructura weberiana de la administración pública, lo que implica fundamentalmente: a) el ingreso por concurso, prueba o sorteo de acuerdo a procedimientos; b) el carácter inamovible de los funcionarios públicos, c) la existencia de grupos ocupacionales (escalafones) asociado a descripción de cargos; d) la existencia de una carrera de grados de base meritocrática; e) un sistema de evaluación del desempeño; f) la existencia de ascensos basados en concursos para ocupar las vacantes; g) un sistema de retribuciones asociado al sistema escalafonario respectivo (a igual cargo igual remuneración y esta aumenta con la complejidad del cargo); h) el ingreso por el grado más bajo del escalafón y la posibilidad de ascender hasta el grado más alto, con excepción de los cargos de dirección que son de designación política (Ramos, 2009).

En este trabajo me centraré en ciertos atributos fundamentales: i) el grado en que las intendencias incorporan a sus funcionarios a los sistemas de carrera y ii) la introducción de incentivos de nueva gestión pública, como la retribución variable asociada a

desempeño, la existencia de compromisos de gestión colectivos o individuales, el diseño de escalafones de conducción, entre otros aspectos que flexibilizan la carrera burocrática tradicional y se orientan mayormente a la gestión por resultados.

La primera cuestión surge de analizar y comparar los tipos de vínculos existentes entre las intendencias y sus funcionarios. Estos vínculos pueden ser de diversa naturaleza (presupuestados, contratados, eventuales, entre otros) e implican grados variables de incorporación a la carrera administrativa. Los funcionarios que están totalmente inmersos en la carrera administrativa son los funcionarios presupuestados; en menor medida lo están los llamados "contratados permanentes"; luego hay otros funcionarios como eventuales o zafrales que, aunque puedan gozar de algunos derechos y beneficios de la función pública, no tienen el derecho a la carrera administrativa, o lo tienen en extremo limitado. Al decir de uno de los entrevistados, y teniendo en cuenta el grado de seguridad laboral que poseen los funcionarios de las intendencias, «los presupuestados están protegidos, están en la casa; los demás están en el alero». De algún modo estar en el alero supone un mínimo de protección, pero no evita que, por diversos motivos, el cargo y la función estén en riesgo.

El atributo característico de los funcionarios presupuestados es que están incluidos en la carrera administrativa. Aunque en ocasiones se establecen condiciones para que los contratos de función pública se asimilen a los escalafones y cuenten con posibilidades de ascensos cuando se generan vacantes, estos siempre están supeditados a los presupuestados. Por lo tanto, los funcionarios presupuestados no solo son inamovibles, sino que priman frente a los contratados ante la carrera funcional. Al mismo tiempo, los funcionarios contratados en general se ven expuestos mayormente a actos discrecionales de la intendencia, puesto que su destitución puede llevarse a cabo de manera unilateral, aun cuando se trate de contratados permanentes⁵¹.

De esta manera, la inamovilidad y el derecho a la carrera administrativa son los dos principales atributos de los funcionarios presupuestados, lo que permite considerar el porcentaje de funcionarios presupuestados como un buen indicador *proxy* del nivel de incorporación de los funcionarios a la carrera administrativa. Una de las ventajas de este indicador es que permite comparar para todo el período entre las 19 intendencias (generalidad) con niveles aceptables de validez y confiabilidad (ver cuadro 16).

⁵¹ Esta es una característica que se puede constatar en el estudio de los estatutos de los funcionarios de varias intendencias.

La segunda cuestión consiste en identificar en la normativa y en las prácticas de gestión de los recursos humanos de las intendencias, la medida en que estas incluyen incentivos orientados por resultados, como por ejemplo premios, primas o sistemas de retribución variable con arreglo al desempeño. No se trata de meras compensaciones salariales como pueden ser las primas por antigüedad o presentismo, entre otras, si no de incentivos que existen y se aplican con criterio de promover la eficiencia, tal cual es la característica de los sistemas de recursos humanos asociados a la nueva gestión pública⁵².

Cuadro 16. Indicadores de carrera administrativa por intendencia - % de funcionarios presupuestados sobre el total

Intendencias	2006-2009	2011-2014	2016-2019
Artigas	50%	44%	31%
Canelones	42%	65%	61%
Cerro Largo	33%	29%	30%
Colonia	31%	51%	38%
Durazno	38%	37%	32%
Flores	23%	14%	11%
Florida	45%	43%	49%
Lavalleja	36%	36%	42%
Maldonado	35%	44%	54%
Montevideo	76%	71%	77%
Paysandú	49%	46%	50%
Río Negro	43%	31%	27%
Rivera	33%	76%	50%
Rocha	14%	29%	31%
Salto	33%	22%	44%
San José	81%	56%	52%
Soriano	54%	36%	43%
Tacuarembó	28%	31%	24%
Treinta y Tres	12%	26%	37%
Promedio	40%	41%	41%
Mediana	37%	39%	42%
Desvío Estándar	18%	16%	14%
Mínimo	12%	14%	11%
Máximo	81%	76%	77%

Fuente: elaboración propia en base a datos de ONSC. Los porcentajes son el promedio entre los cuatro años de gestión a partir del segundo año del mandato, excluyendo así los años de cambio de gobierno departamental. Ver Anexo 1.V.i.

Del análisis empírico se desprende una alta heterogeneidad en el grado de incorporación de los funcionarios a la carrera administrativa. En todo el período hay intendencias con muy bajos porcentajes de funcionarios presupuestados (Flores 2011-2014 y 2016-2019; Rocha 2006-2009; Treinta y Tres 2006-2009; por su parte, otras intendencias presentan niveles altos (Montevideo durante todo el período; Rivera en 2011-2014; San José en 2006-2009).

¿Qué considerar alto o bajo en cuanto a la proporción de funcionarios de carrera? No es posible que la totalidad de los funcionarios estén incluidos al mismo tiempo en la carrera

⁵² Otros instrumentos de gestión de recursos humanos orientados por resultados pueden ser los compromisos de gestión que establecen metas y asignan premios en función de su cumplimiento, ya sean colectivos (por unidad, área, etc.) o individuales.

administrativa, esto además de ser poco factible introduciría rigideces extremas que no le permitirían a la organización siquiera realizar designaciones directas, o aplicar criterios políticos para el caso de los cargos de dirección, ni asignar personal a tareas que son zafrales o eventuales.

Por el contrario, un 100% de funcionarios amovibles, no incluidos en ningún tipo de carrera funcional ni escalafonaria y cuyo ingreso, promoción y cese dependiera exclusivamente de la voluntad del intendente sería en extremo discrecional, a la vez que evitaría cualquier tipo de acumulación institucional y eficacia desde el punto de vista organizacional.

Teniendo en cuenta estos extremos que no tienen referentes empíricos, resulta necesario introducir puntos de corte que operacionalmente posibiliten distinguir entre los modelos de gestión que en la práctica efectivamente se implementan. A estos efectos se utiliza un criterio ordinal; el nivel de incorporación de los funcionarios a la carrera es bajo cuando el porcentaje de funcionarios presupuestados no supera el 40%; es medio cuando está entre 41% y 60%; y es alto cuando supera ese porcentaje (ver Anexo 1.V.i).

Si se observan los valores promedios para el total, se constata que no ha habido grandes cambios en el período. Sin embargo, al centrar la atención en los casos particulares, se observan dos aspectos fundamentales: en primer lugar, y como ya fue dicho existe una alta heterogeneidad; por otro lado, se puede observar la existencia de intendencias que aumentan, reducen, mantienen estable, o varían aumentando y disminuyendo (o viceversa) la proporción de funcionarios de carrera de un período a otro. Por tanto, la estabilidad global observada en torno al 40% de funcionarios presupuestados oculta los cambios ocurridos a la interna de cada una de las intendencias, lo que vuelve la atención sobre la dirección, magnitud y causa de esos cambios.

En efecto, si se atiende a la normativa y en particular a los presupuestos quinquenales y normas presupuestales, en varios casos se menciona explícitamente la necesidad de adecuar la estructura escalafonaria y los mecanismos de carrera, a la vez que habilitar los concursos y librar los ascensos, de acuerdo a lo comprometido con el "gremio de funcionarios". Es así como se constata que varias intendencias llevaron a la norma lo acordado con el gremio y lo implementaron mediante la presupuestación de cargos en la administración⁵³. En otros casos, quizá operó un efecto vegetativo o aleatorio, haciendo

⁵³ Se toma como fuente los decretos departamentales de presupuesto quinquenal y rendiciones de cuenta de las intendencias, que por lo general incluyen un capítulo o sección destinada a la estructura administrativa y gestión de los recursos humanos. Algunas de estas disposiciones pueden estar disponibles en los dígestos departamentales, mientras que otras surgen del análisis de la mencionada normativa sancionada por los gobiernos departamentales.

que entre una administración y otra se dieran picos de mayor o menor participación de funcionarios de carrera. Finalmente, hay casos donde se aprecia un marcado descenso de este indicador durante todo el período, lo que expresa un debilitamiento de la carrera administrativa y la adopción de otras pautas de contratación y promoción de los funcionarios.

Entre los casos donde la carrera pierde peso en el período se cuentan Flores, Río Negro, Durazno, Artigas y San José. Aunque todos descienden, se diferencian por el nivel de cobertura de la carrera. Flores ha implementado un proceso de desincorporación de los funcionarios a la carrera administrativa desde un nivel bajo hasta alcanzar un nivel muy bajo durante el último período, que por otra parte es el mínimo de todas las observaciones (11%). Río Negro y Artigas han descendido desde un nivel medio hasta un nivel bajo; Durazno, aunque más estable, también muestra una reducción en el período, aunque esta se da siempre dentro de un nivel bajo de carrera. Por su parte San José pasa de un nivel muy alto a un nivel medio entre el primer y el segundo mandato, y vuelve a bajar levemente durante el tercer período.

Es muy difícil precisar las causas de estos cambios en cada caso. Seguramente confluyan aspectos de largo plazo como puede ser el envejecimiento de los funcionarios, no en vano la mayoría de las intendencias introducen incentivos al retiro; otros aspectos más de corto plazo pueden ser la necesidad de contar con mayor flexibilidad a la hora de propiciar contratos por fuera de la carrera administrativa, lo que en los hechos significa una mayor discrecionalidad de los intendentes. Esta discrecionalidad no es necesariamente mala o perjudicial en el marco de la gestión, pero cualitativamente es diferente en los términos de los modelos de gestión que implementan las intendencias.

Entre las intendencias que aumentan la proporción de funcionarios de carrera durante todo el período se cuentan Canelones, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres. Todas tienen en común que fueron gobernadas por primera vez por el FA en el período 2005-2010. En los casos de Canelones y Maldonado, se trata de intendencias más grandes en departamentos con mayor población y niveles de ingresos. Por su parte Rocha y Treinta y Tres son departamentos pobres, chicos, y que en 2005 presentaban enormes dificultades en varios planos de la gestión.

En este contexto de salida de la crisis socioeconómica de 2002 y ascenso del FA al gobierno nacional, hubo una fuerte complementación en términos de asistencia político-partidaria, pero también institucional para ayudar y acompañar a las nóveles administraciones. Esta colaboración incluyó el diagnóstico y la adecuación de las estructuras organizativas y

administrativas en cuanto ello era factible, lo que supuso la ampliación y el fortalecimiento de los mecanismos de carrera administrativa, aunque los puntos de partida eran notoriamente distintos.

Mientras en Canelones y Maldonado había una masa crítica que posibilitaba sostener la gestión, en Rocha y Treinta y Tres el panorama era más complicado. En los primeros se puede decir que los mecanismos de carrera se fortalecieron; Maldonado pasa de un nivel bajo a un nivel medio y Canelones de un nivel medio a un nivel alto. Mientras que en Rocha y Treinta y Tres los puntos de partida son notoriamente muy bajos, 12% en Treinta y Tres y 14% en Rocha, los dos más bajos del país en ese momento.

Estos procesos de adecuación y reestructura contaron en su momento con la participación de la ONSC a través de convenios de apoyo⁵⁴, que incluyeron entre otras cosas la adecuación de los mecanismos de carrera y el establecimiento de concursos y promociones, lo que se consolidó en la presupuestación de funcionarios (Schwendenwein, 2012). Eso explica en parte el aumento en la proporción de funcionarios de carrera observado en ambas intendencias en los períodos subsiguientes, lo que podría suponer una consolidación, que alcanza en el caso de Treinta y Tres a un nivel medio en el último período (37%) mientras en Rocha es algo más baja (31%).

Hay un tercer grupo de intendencias que se caracterizan por su estabilidad durante todo el período, aunque en distintos niveles de inclusión de los funcionarios a la carrera: Cerro Largo y Tacuarembó en el nivel bajo; Florida y Paysandú en el nivel medio; y Montevideo en el nivel alto. Finalmente, el resto de los departamentos presenta un nivel que tiende al medio en el largo plazo con picos o valles en el periodo, como por ejemplo Rivera, Colonia, Salto y Soriano.

Mecanismos de incentivos orientados por resultados

Otro aspecto que surge de la comparación es la escasez de atributos de orientación por resultados en los sistemas de recursos humanos de las intendencias. Son muy pocas las intendencias que aplican estos instrumentos y los existentes gozan de un muy bajo desarrollo. Vale señalar que en siete de las diecinueve intendencias no se verifica ningún atributo a lo largo de toda la normativa consultada, lo que es indicativo de la ausencia de

⁵⁴ Distinto a lo observado por ejemplo en el caso de la DINOT con respecto a la materia del ordenamiento territorial donde se desplegó una estrategia general de convenios con todas las intendencias, a nivel de la ONSC se realizaron algunos acuerdos marco con el Congreso de intendentes que no pasaron de algunos convenios puntuales con unas pocas intendencias. Esta constatación surge del análisis de las memorias anuales de la ONSC durante el período.

estos instrumentos a nivel formal. En las restantes doce, el desarrollo normativo es muy limitado, lo que configura una debilidad manifiesta en materia de gestión humana asociada a resultados (ver cuadro 17).

En cuanto a los estatutos de función pública de las intendencias, se aprecia que la mayor parte están inspirados en valores meritocráticos, típicos del modelo burocrático; cuentan con diversa extensión y profundidad en el sentido que dejan márgenes variables para la acción discrecional de los intendentes, por ejemplo, en cuanto a los mecanismos de ingresos, condiciones contractuales y recisiones, promoción y ascensos, evaluación del desempeño, entre otros. Mientras algunos estatutos limitan su alcance solo a los funcionarios presupuestados, otros, incorporan otro tipo de vínculos como los contratados, aunque lo hacen subsidiariamente, es decir, en la medida que no contravengan lo establecido en los contratos.

Cuadro 17. Incentivos orientados por resultados en la normativa departamental y año de origen del estatuto del personal vigente

Intendencias	Estatuto de funcionario	Incentivos por resultados
Artigas	1959	
Canelones	2012	Posibilidad de proponer primas o premios en función del rendimiento (2012).
Cerro Largo	1981	Premio por producción (2011).
Colonia	1984	Habilita compensaciones por productividad (2016).
Durazno	1967	Partida estímulo por alto rendimiento (2007). Partida por concreción de metas (2012)
Flores	1963	
Florida	2018	Posibilidad de otorgar primas por rendimiento (2017).
Lavalleja	1982	Prima por eficiencia que podrá otorgar el intendente (2011).
Maldonado	2007	Prima por buen desempeño (2008). Prima por productividad (2011). Prima por compromiso de gestión (2011).
Montevideo	2016	Premio de calidad. Compensación por rendimiento y asiduidad. Compromisos de gestión. TOBEFU.
Paysandú	2004	
Río Negro	2018	Se crea escalafón gerencial en el nuevo estatuto del funcionario (2018).
Rivera	2018	
Rocha	2006	Creación del escalafón D de Supervisión General (2006).
Salto	1955	Posibilidad de otorgar primas por eficacia (2011).
San José	1978	
Soriano	S/D	
Tacuarembó	2019	
Treinta y Tres	1986	Posibilidad de establecer incentivos a los funcionarios (2011).

Fuente: elaboración propia en base a digestos departamentales, estatutos de funcionarios de las intendencias y decretos departamentales presupuestales (Presupuestos quinquenales y rendiciones de cuentas).

En general no se recoge en los estatutos de función pública consultados una orientación por resultados, ni existe en su forma o léxico una vocación de tipo gerencialista o de nueva gestión pública. Por lo tanto, es factible que los estatutos funcionen más como marco de referencia para los actores que como instrumentos de modernización de la gestión de los recursos humanos o de la carrera administrativa. Dicho de otro modo, aunque establecen una gama de derechos y responsabilidades típicas de la función pública, no necesariamente habilitan el desarrollo de instrumentos de carrera más allá de los tradicionales, ni son muy innovadores en cuanto a los mecanismos de nueva gestión pública.

Paralelamente, en muchos casos conviven en la normativa mecanismos o instrumentos difusos y/o incompatibles, que pueden oficiar como distorsión de la carrera. Por ejemplo, en todos los casos se promueve el retiro adelantado, tal vez en la necesidad de racionalizar la estructura en cantidad y en calidad. Por otra parte, se establecen un conjunto de compensaciones vinculadas a la antigüedad, el presentismo, entre otras, que van distorsionando el sistema de retribución de la carrera. No es posible afirmar con precisión en cada caso cómo operan estos incentivos, pero son una evidencia generalizada entre la mayoría de los casos.

Variación de la plantilla de funcionarios

Para completar el análisis de las lógicas imperantes de gestión de los recursos humanos en las intendencias se introduce un indicador que da cuenta de la variación de la plantilla en cada período de gobierno. En este sentido, podrá imperar una lógica expansiva (empleadora) o restrictiva (racionalizante) en cuanto a la evolución del empleo en las intendencias departamentales. Ambas alternativas reflejan los opuestos en un continuo que también puede arrojar valores intermedios o moderados, es decir, más estables en cuanto a la variación de la plantilla. El indicador considerado para estimar esta variación se refiere a la diferencia entre $t1$ y $t2$, donde $t1$ corresponde a los dos primeros ejercicios presupuestales del mandato (léase 2006/2007; 2011/2012; y 2016/2017) y $t2$ a los ejercicios tres y cuatro (años 2008/2009; 2013/2014; 2018/2019). De este modo se excluye el quinto ejercicio presupuestal que coincide con el año del cambio de administración.

Un aumento significativo de la plantilla no necesariamente implica un deterioro de la capacidad de la organización, como tampoco una reducción en sí misma supone una mayor racionalidad o eficiencia. Puede haber aspectos contextuales (crisis económica, zafralidad de las actividades) que expliquen esta variación.

Una situación distinta es cuando el aumento de la plantilla responde netamente a factores clientelares y particularistas, es decir, cuando los intendentes utilizan los cargos de la administración como moneda de cambio por el apoyo recibido durante la campaña electoral, en el marco de lo que algunos autores denominan “populismo fiscal” (Unda-Gutierrez, 2022). En este sentido, uno de los intendentes entrevistados admite la existencia de un «doble botón»; por un lado, los cargos directrices e intermedios que en general suelen ser designados por criterios políticos y de particular confianza, y por otro una camada de contratados y eventuales que están en la base de la organización y suelen ser designados con lógicas de patronazgo. Aun así, puede admitirse teóricamente un límite, un tope a este tipo de prácticas, por ejemplo, asociado a cuestiones de eficiencia. Dicho de otro modo, es factible que las intendencias muestren ciertos grados de clientelismo o particularismo; pero debe distinguirse si es una práctica extendida que permea hacia toda la organización o, por el contrario, se encuentra limitada a través de un modelo de gestión más restrictivo en la dimensión de los recursos humanos.

Yendo a los resultados, aunque en general hay una estabilidad aparente con incrementos moderados hacia el final de la gestión (t_2), un análisis detenido muestra importantes diferencias tanto entre las intendencias como entre los períodos de gobierno. Durante el primer mandato, ocho intendencias aumentan por encima del 5% la plantilla del personal, mientras que solamente cuatro logran una disminución (por debajo de 0%). Las restantes siete mantienen su plantilla entre 0% y 5% de variación.

Durante el segundo mandato, solamente dos intendencias aumentan su plantilla por encima del 5%, mientras que se incrementa a seis el número de intendencias que logran disminuir su plantilla. Esto va en línea con la necesidad de racionalizar la gestión de los recursos humanos, y se observa en más casos que en el primer período. Este aspecto de algún modo se replica en el tercer período, donde tres intendencias aumentan su plantilla, siete disminuyen y nueve se mantienen entre 0 y 5%.

El panorama general muestra una evolución hacia la moderación y disminución de la plantilla de personal de las intendencias en el corto plazo, y fue disminuyendo el número de aquellas que incrementaron la plantilla por encima del 5% en los años finales del mandato. Esta confluencia hacia una mayor moderación se expresa tanto en un menor valor promedio de variación como en una menor dispersión entre los casos (ver cuadro 18).

Cuadro 18. Variación porcentual entre t1 y t2 según período de gobierno (en %)

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	7,4	1,7	1,0
Canelones	1,9	4,1	2,2
Cerro Largo	1,1	0,2	-2,7
Colonia	-2,5	-3,6	-2,0
Durazno	12,7	1,9	-2,7
Flores	-6,4	17,7	-3,5
Florida	-9,4	1,0	8,7
Lavalleja	6,2	0,8	0,1
Maldonado	-5,0	-0,9	6,9
Montevideo	1,6	3,4	0,2
Paysandú	9,3	4,3	-2,3
Río Negro	8,1	9,4	4,1
Rivera	0,0	-2,0	3,2
Rocha	6,3	-1,4	-3,3
Salto	3,1	0,7	-2,0
San José	3,8	2,0	4,8
Soriano	20,2	-2,8	0,1
Tacuarembó	2,3	1,5	3,4
Treinta y Tres	8,2	-1,0	8,3
Media	3,6	2,0	1,3
Mediana	3,1	1,0	0,2
Desvío Estándar	7,0	4,8	3,9
Máximo	20,2	17,7	8,7
Mínimo	-9,4	-3,6	-3,5

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ONSC. Ver Anexo 1.V.ii.

En un contexto de heterogeneidad, es posible afirmar que no hubo en términos generales un aumento en el uso electoralista del empleo en las intendencias, que se viera reflejado en un aumento de la plantilla en *t2*. Por el contrario, estas variaciones fueron disminuyendo en cantidad y magnitud a medida que se fueron sucediendo los períodos de gobierno; inclusive aumentan las intendencias que disminuyen sustantivamente su plantilla en el tercer período en comparación con el primero.

En suma, en virtud de los indicadores considerados, parecería existir un mayor cuidado por parte de las intendencias con respecto a la variación de la plantilla de los funcionarios, en comparación con otros criterios como lo son la promoción de la carrera burocrática o la aplicación de mecanismos de incentivos por desempeño. Esta constatación cuestiona en parte el supuesto generalizado sobre la expansión desmedida del empleo municipal asociado a prácticas clientelares. Como se ha mostrado, estas prácticas más bien han sido contenidas, sin que ello signifique que no existen o que se han abatido. Por el contrario, parecería haber una creciente atención de modo de evitar un incremento desproporcionado de la plantilla en los años preelectorales.

Por su parte, hay una notoria falta de novedades en cuanto a mecanismos de gestión orientados por resultados. De la información consultada surge que estos son muy aislados y prácticamente inexistentes. No existe un desarrollo normativo en materia de compromisos de gestión, remuneración variable asociada a desempeño, ni de otros incentivos de tipo gerencial u orientados por resultados. Predominan en este sentido las pautas tradicionales, el mérito y la antigüedad, tal cual es recogido en la mayoría de los estatutos de funcionarios consultados, que por otra parte en la mayoría de los casos son de vieja data. Aun cuando se encuentran ediciones más recientes estas suelen ser compilaciones de normativa y procedimientos cuya naturaleza responde a criterios burocrático-tradicionales antes que a pautas de nueva gestión pública.

Índice de gobernanza de los recursos humanos

Combinando los indicadores de carrera administrativa con los de variación de la plantilla durante el mandato se obtiene un índice de gobernanza de los recursos humanos (IGRHH).

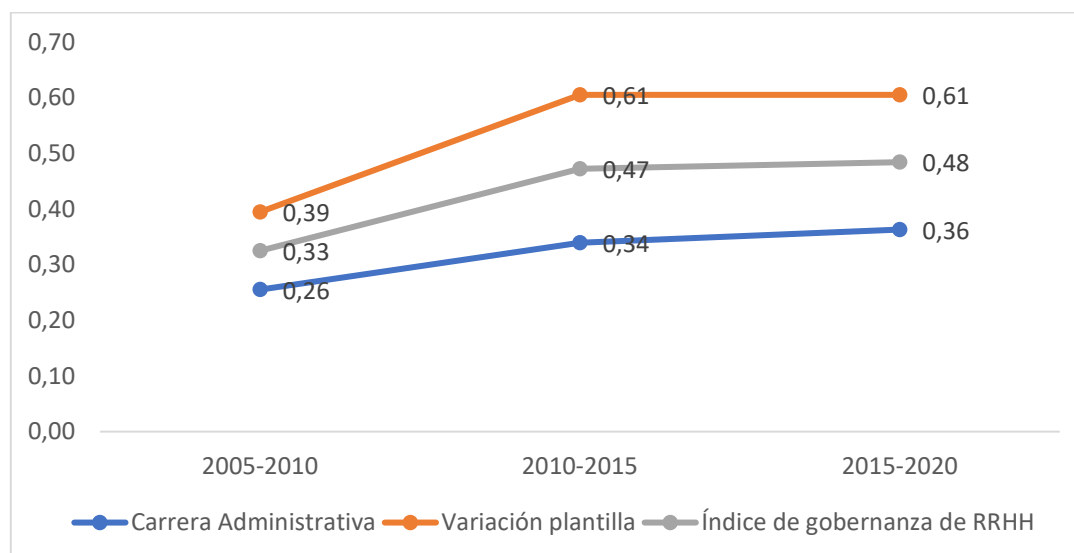
La primera subdimensión se compone de los índices de incorporación de los funcionarios a la carrera administrativa según la tasa media de funcionarios presupuestados (alto, medio o bajo), y por la existencia/inexistencia de mecanismos de incentivos por desempeño. La relación entre ambos indicadores es de .85 a .15 en favor del primero. Esta ponderación responde a la necesidad de jerarquizar en primer lugar la extensión y profundidad de la carrera de base meritocrática donde los incentivos constituyen el componente de orientación por resultados, pero no sustituye el componente meritocrático⁵⁵. De este modo y teniendo en cuenta la ponderación descrita, el índice varía entre 0 y 1, donde 1 significa que el nivel de funcionarios presupuestados es alto (media del período superior al 60%) y existen mecanismos de incentivos; y 0 cuando el porcentaje de funcionarios presupuestados es bajo (media inferior al 40%) y no existen mecanismos de incentivos por resultados.

La segunda subdimensión refiere a la variación de la plantilla de personal en el período de gobierno entre $t1$ y $t2$. Para este indicador el índice varía entre 0 y 1, donde 1 significa que hay un descenso en $t2$ y 0 que la variación es incremental por encima del 5% con respecto al número de funcionarios en $t1$.

⁵⁵ Debe tenerse en cuenta que el MGL supone un alto grado de autonomía de la administración, y para que los incentivos operen en la dirección de los resultados, estos requieren de una base meritocrática extendida. De lo contrario podrían ser indicativos de irracionalidad burocrática o de modalidades de discrecionalidad. Por otra parte, la ponderación responde también a aspectos instrumentales, debido a la menor confiabilidad que ofrece la fuente de este indicador basado en diversas normas y estatutos. Para una mayor precisión deberían necesariamente contemplarse otros aspectos reglamentarios que posibilitaran evaluar mejor el alcance de este componente de incentivos integrado a la carrera administrativa en cada uno de los casos.

El IGRHH es el promedio entre ambos valores y se presenta como el punto equidistante entre los dos índices que lo componen (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Evolución de los índices de gestión de los recursos humanos orientados por resultados según mandatos (en promedio, N = 19)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ONSC, decretos de presupuestos quinquenales y rendiciones de cuentas de las intendencias y estatutos de funcionarios municipales. Ver Anexo 1 V.iii.

Las variaciones del índice consideradas en promedio para las diecinueve intendencias posibilitan ensayar algunas posibles interpretaciones. En primer lugar, se verifica un avance entre el primer y el segundo mandato que luego no es continuado en el tercero. En segundo lugar, el indicador que mejor se comporta en términos de lógicas por resultados es el de la variación de la plantilla del personal. Se observa en el período un aumento de 22 puntos entre 2010 y 2015, valor que se sostiene en el tercer mandato. Esto indicaría que en general no hay un uso discrecional del empleo público municipal más allá de incrementos que podrían considerarse como moderados. Aunque hay intendencias que aumentan, la tendencia general es hacia contener o reducir la plantilla en los años electorales. Esto de algún modo es coincidente con la fuerte estabilidad que muestran los datos agregados de variación en el total de los funcionarios ocupados en las intendencias departamentales desde 1995 en adelante.⁵⁶

En tercer lugar, y quizá sea el hallazgo más relevante, la carrera administrativa no parecería ser una preferencia en términos de ampliar la base de funcionarios presupuestados ni de incluir mecanismos de incentivos. Aunque hay un leve incremento

⁵⁶ Más allá de las variantes por departamento, considerados en conjunto, desde 1995 hasta el presente el total de vínculos laborales con el Estado con fuente en los gobiernos departamentales se ha mantenido en torno a los 38.000 funcionarios públicos. Ver ONSC, 2022.

en 2015, los valores son muy bajos e indican que, en promedio, la relevancia que tienen los instrumentos meritocráticos y orientados por resultados a nivel de la gestión de los recursos humanos de las intendencias es muy bajo en todo el período.

En conjunto, estos hallazgos pueden significar que habría una mayor preocupación de los intendentes en prevenir un desborde del gasto a causa de incrementos desmesurados en la plantilla, que un interés por mejorar los niveles de profesionalización y eficiencia de las estructuras técnicas y administrativas. Como se desarrollará más adelante, además de factores culturales e históricos, es probable que la ausencia de mecanismos robustos de RIG asociados a la dimensión de la gestión de los recursos humanos de las intendencias, esté incidiendo negativamente sobre la posibilidad de introducir cambios significativos en la dirección de la profesionalización y fortalecimiento de las estructuras técnico-administrativas subnacionales.

Gestión presupuestal y financiera

Esta es una dimensión fundamental de capacidad puesto que el qué hacen las intendencias y para qué lo hacen, no solamente requiere de recursos legales e institucionales, humanos y técnicos, sino también de recursos materiales. En la administración pública estos son recursos presupuestales que son autorizados por ley. Asimismo, debe incluirse una dimensión financiera que se relaciona con la posibilidad efectiva de hacerse del dinero para enfrentar las obligaciones presupuestales.

En términos de capacidades estatales subnacionales la literatura suele centrarse en la capacidad fiscal de los gobiernos, aludiendo con ello a la capacidad de las administraciones subnacionales para establecer y recaudar tributos sobre una base fiscal determinada por su población, territorio y las actividades productivas que en él se desarrollan. Estos estudios combinan diversos enfoques como el federalismo fiscal y la cohesión territorial, dando lugar a variados indicadores de disparidad fiscal entre regiones, brechas, desequilibrio vertical, sostenibilidad fiscal, entre otros (Cabreró Mendoza, 2010; Falleti, 2005; Muínelo-Galo & Méndez, 2022; Rodríguez Miranda et al., 2021). Estos enfoques se han reproducido también con objeto en los países unitarios.

Otros tópicos en la literatura guardan relación con los sistemas de transferencias como impulsores de la capacidad de los gobiernos subnacionales para producir bienes y servicios públicos (*performance* o desempeño) (Muínelo-Galo & Méndez, 2022). También con el impacto de las reglas fiscales sobre el desempeño fiscal subnacional. En esta perspectiva se destacan los estudios sobre el endeudamiento subnacional y los diversos mecanismos

de salvataje utilizados por el gobierno central para hacer frente al déficit presupuestal subnacional (Ayala-García et al., 2022; Filgueira et al., 1999; Muñoz & Marín, 2022)⁵⁷.

En esta tesis, los mecanismos de transferencias se consideran parte de la RIG y no de las capacidades organizacionales de las intendencias; aunque inciden sobre las capacidades estatales subnacionales no son idénticas. Por otra parte, se trata de investigar la medida en que las intendencias innovan o no en la dirección de la lógica por resultados, más allá del marco legal y el *status quo* predominante. Dicho de otro modo, dado un sistema de transferencias que tiene sus problemas, la búsqueda consiste en aproximarse a cuál es la orientación de la gestión subnacional en términos de modelo de gestión. ¿Se orienta hacia el gasto corriente? ¿Se orienta hacia el clientelismo? ¿O, por el contrario, busca innovar y ensanchar la base fiscal para realizar inversiones que aumenten el valor público y tiendan a la eficiencia del gobierno?

Los indicadores incluidos en esta dimensión son: a) el cociente entre inversiones e ingresos propios, como *proxy* de sustentabilidad fiscal; b) el déficit acumulado como *proxy* del endeudamiento departamental; y c) la existencia/inexistencia de fideicomisos financieros.

La sustentabilidad fiscal como cociente entre la inversión media de las intendencias y sus ingresos propios busca reflejar la medida en que las intendencias son capaces de limitar el gasto corriente y promover la inversión. El supuesto es que las transferencias buscan compensar asimetrías y promover el desempeño del gobierno subnacional, lo que en términos comparativos puede expresarse a través de la participación de la inversión en el gasto total. Asimismo, resulta necesario considerar el nivel de autonomía fiscal, en el entendido de que las intendencias que tengan mayor base fiscal pueden recaudar más y por tanto tienen más autonomía a la hora de definir inversiones, lo que constituye conceptualmente una fuente de capacidad estatal (Freigedo & Rodríguez, 2019; Sebastián Goinheix & Freigedo, 2021).

Por el contrario, las intendencias que dependan en exceso del gobierno central pueden tener restricciones por falta de autonomía y de capacidad para ampliar la base de sus ingresos propios, cuando no por pereza fiscal, resintiéndose así la capacidad de inversión.

⁵⁷ Sobre los distintos enfoques de los estudios de descentralización y de los estudios economicistas orientados a prevenir el riesgo fiscal en particular véase Montecinos (2005)

En segundo lugar, se incluye un indicador *proxy* de endeudamiento que es el nivel de déficit acumulado sobre los ingresos propios. De nuevo, la inclusión de los ingresos propios es a los efectos de incluir la variable de la autonomía en este indicador y favorecer la comparabilidad, más allá del endeudamiento corriente. Asimismo, se considera la existencia/inexistencia de fideicomisos financieros como variable *proxy* de acceso al financiamiento privado.

Sustentabilidad fiscal

¿Cómo se financian las intendencias y con qué grado de autonomía presupuestal y financiera cuentan? La Constitución establece dos fuentes principales de ingresos de los gobiernos departamentales, a) los ingresos propios derivados de la imposición de tributos, precios y tasas; y b) los ingresos nacionales, básicamente determinados por el sistema de transferencias desde el gobierno central hacia los departamentos, principalmente no condicionadas (ver cuadro 19).

El predominio de las transferencias no condicionadas, en teoría, favorecería una mayor autonomía de las intendencias en la medida que pueden dirigir libremente el destino de los recursos. Como contracara, la ausencia de mecanismos robustos de transferencias condicionadas puede deteriorar tanto la calidad de las inversiones como la eficiencia del gasto, poniendo en riesgo la sustentabilidad fiscal de las intendencias.

Cuadro 19. Panorama general de las fuentes de ingresos de los gobiernos departamentales

Ingresos propios	Ingresos nacionales
Ingresos por tributos	Transferencias
- Contribución inmobiliaria urbana	- Art. 214 de la Constitución
- Contribución inmobiliaria rural	- Art. 298 – Fondo de Desarrollo del Interior
- Patente de rodados	- Caminería Departamental
Diversos precios y tasas	- Alumbrado público
“Otros”	- SUCIVE
	- FIGM
	Impuesto a Semovientes
	“Otros”

Elaboración propia en base a Lalanne y Brun (2015), Reyes (2015) y OTU (2018).

Como se ha dicho, los sistemas de transferencias forman parte de las RIG, en la medida en que establecen ámbitos y criterios de distribución y asignación de recursos entre los departamentos. No forman parte, por lo tanto, de las capacidades inherentes a la organización, son exógenas; aunque existe una capacidad efectiva de las intendencias para hacerse de estos recursos, como también existe una incidencia directa entre la RIG (el sistema de transferencias) y la capacidad de gestión de las intendencias. Pero cabe

analíticamente diferenciar ambas dimensiones: por una parte, el régimen de distribución y asignación de recursos y, por otra, la capacidad para hacerse de los recursos necesarios para llevar adelante las políticas públicas.

Además de los recursos establecidos por los sistemas de transferencias, también hay una capacidad específica de las intendencias para generar y propiciar fuentes de recursos propios (capacidad fiscal); aunque esta capacidad en general está supeditada al régimen establecido por el gobierno nacional. Aun así, al existir diferentes niveles de base fiscal (PIB, ingresos), las transferencias nacionales intervienen con una lógica de finalidad distributiva, aunque disten de alcanzarla efectivamente. En este marco, cada intendencia cuenta con un nivel de autonomía presupuestal y financiera determinado, que forma parte de su capacidad efectiva para determinar y acceder a los distintos recursos disponibles para financiar sus prioridades de inversión. Esta relación entre ingresos propios (o el inverso de las transferencias) y el gasto de inversión es denominada aquí como indicador de sostenibilidad fiscal.

Debe tenerse presente que es muy difícil medir con precisión la inversión en cada una de las oficinas públicas, incluidas las intendencias. De todos modos, se entienden por inversiones aquellos gastos que tienen por destino la construcción, ampliación o mantenimiento de los bienes públicos, en general asociados al desarrollo de infraestructuras. Estos gastos en ocasiones se expresan en programas de inversión, que es el criterio por el cual el TCR los computa como tal.

Otra opción es considerar el gasto según rubros y discriminar el gasto para aquellos rubros considerados de inversión en capital físico (bienes de uso, activos financieros) (Lalanne & Brun, 2015). Este es el criterio que sigue el OTU para identificar los gastos de inversión en las intendencias⁵⁸. Como ambas fuentes no cuentan con series para todo el período considerado, se tomaron los promedios de cada mandato de gobierno en forma independiente; por lo tanto, no deben ser comparadas de modo longitudinal a través de toda la serie de tiempo, sino que el índice debe analizarse comparando entre intendencias dentro de un mismo período de gobierno.

Como se aprecia en el cuadro 20, existe una alta heterogeneidad entre las intendencias en este indicador, lo que se debe a la existencia de distintos niveles de inversión y grados de autonomía fiscal. Por ejemplo, Montevideo muestra el mayor nivel de sostenibilidad fiscal, precisamente porque el nivel de ingresos propios es del orden del 90% para todo el período y las transferencias nacionales en términos porcentuales son muy bajas. Por lo

⁵⁸ Ver a este respecto el módulo de finanzas del OTU en <https://otu.opp.gub.uy/finanzas>

tanto, las inversiones prácticamente doblan el porcentaje de ingresos provenientes desde el gobierno central.

En el extremo, hay intendencias que combinan bajos niveles de inversión con bajos niveles de autonomía fiscal; es el caso de Artigas 2006 y 2011; Lavalleja 2006, 2011 y 2016; Treinta y Tres 2011 y 2016; Salto 2011 y Flores 2016; por nombrar las que muestran un índice de sostenibilidad fiscal comparativamente menor. Estas intendencias expresan una capacidad de inversión que está muy por debajo del nivel de transferencias que reciben del gobierno central. Dicho de otro modo, son intendencias que dependen grandemente de las transferencias centrales para su funcionamiento cotidiano, y que, a la vez, tienen baja capacidad de inversión y por ende capacidad de generación de bienes públicos, principalmente asociados al desarrollo de infraestructuras. Por lo tanto, se asocian con un modelo de gestión donde los recursos propios son difíciles de expandir, las transferencias nacionales son capturadas por la organización para fines distintos de la inversión, lo que supone una mayor ineficiencia a la hora de generar bienes públicos.

Cuadro 20. Sustentabilidad fiscal promedio por intendencia según períodos de gobierno

Intendencias	Media 2006- 2009	Media 2011- 2014	Media 2016- 2019
Artigas	0,00	0,10	0,26
Canelones	0,99	0,33	0,36
Cerro Largo	0,70	0,21	0,19
Colonia	1,06	0,36	0,40
Durazno	0,59	0,46	0,46
Flores	0,44	0,31	0,17
Florida	0,46	0,24	0,29
Lavalleja	0,39	0,10	0,11
Maldonado	1,31	0,80	0,90
Montevideo	1,82	1,92	1,62
Paysandú	1,00	0,30	0,29
Río Negro	0,77	0,32	0,26
Rivera	0,49	0,30	0,44
Rocha	0,42	0,30	0,29
Salto	0,84	0,12	0,22
San José	1,17	1,00	0,94
Soriano	0,43	0,44	0,50
Tacuarembó	0,40	0,33	0,56
Treinta y Tres	0,60	0,06	0,06
Media	0,73	0,42	0,44
Mediana	0,60	0,31	0,29
Desvío Estándar	0,42	0,43	0,37
Mínimo	0,00	0,06	0,06
Máximo	1,82	1,92	1,62

Fuente: elaboración propia en base a datos de OTU y TCR. Ver Anexo 1.VI.i.

Déficit acumulado

Además de conocer la sostenibilidad fiscal en términos de autonomía presupuestal de las intendencias para realizar sus inversiones, es necesario conocer las posibilidades de endeudamiento y financiamiento de largo plazo. El primer paso es estimar la incidencia del endeudamiento en tanto tamaño o magnitud sobre los ingresos propios del gobierno departamental, como una medida de la sostenibilidad del endeudamiento. Si la intendencia es más autónoma desde el punto de vista fiscal, podrá, a su vez, hacer frente a un endeudamiento determinado; al contrario, si la intendencia depende crecientemente de las transferencias del gobierno central, su margen de autonomía para endeudarse se limita, pues no controla directamente un porcentaje más importante de sus fuentes de financiamiento.

Existen otros factores de rigidez, como por ejemplo los gastos en salarios, o los problemas de morosidad, niveles variables de ingresos de la población, entre otros. Pero a los efectos de estimar el grado en que una intendencia se apoya en el endeudamiento para hacer frente a sus obligaciones resulta necesario evaluar su magnitud incorporando la variable de autonomía fiscal. En este sentido el indicador de magnitud considerado es el cociente entre el déficit acumulado y el total de recursos propios, medido en términos promedio para los 4 años del mandato, excluidos los años de cambio de gobierno.

La variación y la evolución del déficit acumulado de las intendencias en relación a sus ingresos propios permite identificar algunas tendencias. En primer lugar, se advierte que el déficit en promedio bajó entre el primer período y los siguientes. El promedio de déficit acumulado para las 19 intendencias bajó notoriamente (70% a 38% en todo el período en términos promedio), y también bajó el número de casos que podrían considerarse endémicos (por encima del 80%). Mientras los casos endémicos en el primer período fueron siete (Artigas, Canelones, Florida, Rivera, Rocha, Tacuarembó y Treinta y Tres), en el siguiente período se redujeron a tres (Artigas, Canelones, Cerro Largo), manteniéndose en la misma cantidad en el tercer período (Artigas, Florida, Salto) (ver Cuadro 21). Esta disminución en la cantidad y la gravedad del déficit acumulado se encuentra asociado al fin de la crisis y comienzo de la recuperación económica a partir de 2003, lo que posibilitó que las economías departamentales y las arcas de las intendencias mejorara. Al mismo tiempo, se debe a un incremento notorio de las trasferencias hacia las intendencias propulsada por el gobierno central instaurado en 2005 que prácticamente duplicó las transferencias en el período⁵⁹.

⁵⁹ Las transferencias del gobierno central hacia las intendencias pasaron de cerca de 8 mil millones de pesos constantes de 2017 en 2005 a más de 16 mil millones en 2017 (Observatorio Territorio Uruguay, 2018).

Aun así, y si bien el incremento en las transferencias continuó (Freigedo et al., 2021), no consiguió evitar que varias intendencias elevaran su nivel de déficit y cayeran en la necesidad de salvataje financiero. Salto es un claro ejemplo, que pasa de un 24% de déficit acumulado promedio en el primer período, a 65% y al 109% en el segundo y tercer período respectivamente, como porcentaje sobre ingresos propios. Salto parecería estar en línea con un modelo de gestión que apostó al endeudamiento durante el período estudiado, llevándolo a niveles límites. También es observable el incremento del déficit acumulado de varias intendencias que anteriormente eran consideradas como ejemplos de superávit o equilibrio presupuestal, como por ejemplo la intendencia de San José que pasa de un 50% de superávit en el primer período a un 63% de déficit acumulado sobre ingresos propios en el período final.

Otras intendencias se mantienen en niveles elevados de déficit durante todo el período, inmersas en una red de endeudamiento de la que no pueden escapar tan fácilmente. Es el caso de Artigas (aunque mejora en el segundo y tercer período), Cerro Largo, Rivera y Florida. Hay intendencias que parten de un elevado endeudamiento en el primer período y lo abaten significativamente en los períodos subsiguientes, como las intendencias de Canelones y Tacuarembó, que de algún modo logran ordenar sus cuentas. Tendencias de abatimiento del déficit, aunque con puntos de partida más favorables, son Colonia y Flores. Otras intendencias tienen niveles de déficit más estabilizados en relación a sus ingresos propios, como Montevideo, Lavalleja, y Soriano, lo que en teoría favorece una gestión más ordenada y con menos sobresaltos, en la medida que hay una mayor predictibilidad de los ingresos. Finalmente, hay intendencias más oscilantes pero que han tenido logros importantes si se las compara con su punto de partida en el primer período, como Rocha y Treinta y Tres (ver cuadro 21).

Resulta extremadamente complejo analizar en qué medida estos niveles de déficit acumulados, medidos sobre los ingresos propios de las intendencias, expresan o resumen alternativas diferentes en cuanto a capacidades estatales o modelos de gestión. El índice considerado expresa un comportamiento de largo y mediano plazo. En el largo plazo cabe decir que los puntos de partida son disímiles; por ejemplo, una intendencia como Artigas, que reduce su nivel de déficit durante los tres períodos considerados, sin embargo, no logra abatirlo de tal forma de cambiar su estatus hacia el equilibrio presupuestal (nótese que sus valores están siempre por encima del 100%). Pero si se atiende al mediano plazo, es posible adjudicar al hecho de la disminución observada, un comportamiento de cierto manejo o prudencia en cuanto a no aumentarlo.

Cuadro 21. Déficit acumulado promedio (en % sobre ingresos propios)

Intendencia	2006-2009	2011-2014	2016-2019
Artigas	-199,7	-143,5	-105,1
Canelones	-257,6	-117,8	-68,2
Cerro Largo	-70,8	-97,3	-71,2
Colonia	-41,9	-29,5	1,3
Durazno	1,0	31,2	19,8
Flores	-45,0	-23,7	-6,3
Florida	-94,6	-48,1	-81,5
Lavalleja	-8,9	3,4	-9,9
Maldonado	-26,8	-27,2	-53,6
Montevideo	-16,2	-17,6	-12,7
Paysandú	-63,8	-50,7	-29,9
Río Negro	-63,2	-57,2	-36,7
Rivera	-146,7	-71,8	-80,7
Rocha	-115,8	-69,0	-25,2
Salto	-23,9	-65,0	-109,3
San José	50,0	-10,4	-63,1
Soriano	-8,7	-13,5	-11,6
Tacuarembó	-97,1	-54,7	-6,5
Treinta y Tres	-96,3	-17,2	-29,3
Media	-69,8	-46,3	-37,5
Mediana	-63,2	-48,1	-29,9
Desvío Estándar	73,5	42,5	37,5
Mínimo	-257,6	-143,5	-109,3
Máximo	50,0	31,2	19,8

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en las Memorias Anuales del TCR. Ver Anexo 1.VI.ii.

En definitiva, el déficit acumulado es la consecuencia del desequilibrio presupuestal ejercicio tras ejercicio, cuyos saldos entre ingresos y egresos se acumulan y se expresan en la necesidad de un financiamiento determinado para cubrir estos desequilibrios. Dicho de otro modo, si en un ejercicio presupuestal se genera un déficit determinado, ello obliga a corregirlo en un ejercicio subsiguiente mediante un superávit, y así sucesivamente, puesto que el marco presupuestal legal establecido en la Constitución y en la ley obliga a los gobiernos departamentales a ejecutar presupuestos equilibrados, es decir, donde el nivel de gastos no puede superar el nivel de ingresos. Esto difícilmente se logra en una gestión de gobierno debido a las contingencias que suceden tanto en la dimensión de los ingresos como de los egresos. Por ejemplo, en una situación de crisis social y económica puede ser necesario recurrir a un mayor gasto; en una determinada situación de ajuste presupuestal, por ejemplo, puede ser necesario reducir los gastos y entonces puede existir un superávit a causa de un recorte en los gastos o de una menor ejecución. Por su parte, un nivel de ingresos superior al esperado porque mejoró la recaudación, bajó la morosidad, o porque se recibieron recursos extra presupuestales que no estaban previstos, puede ocasionar un superávit de ejercicio, y así sucesivamente.

El problema es cuando la situación del déficit es estructural y sostenida en el tiempo, y su magnitud acota el margen de acción de la administración y por lo tanto deteriora su capacidad. Intendencias cuyos departamentos tienen una mayor base fiscal podrán hacer frente al déficit en mejores condiciones que quienes tienen una base fiscal menor, su población es de menores ingresos o hay mayores niveles de pobreza. En estos casos difícilmente pueda incrementarse la presión fiscal departamental y por tanto la intendencia dependerá en mayor medida de las transferencias nacionales.

En ambos casos, en departamentos ricos y pobres, habrá un nivel de déficit que requerirá de financiamiento y la probabilidad de las intendencias de conseguirlo hará la diferencia en cuanto a su capacidad para proveer bienes públicos. Cuando los niveles de déficit son elevados, las intendencias pierden capacidad de centrarse en la provisión de bienes públicos y pasan a una lógica de búsqueda de medios de financiamiento para asegurar su propio funcionamiento. En estos casos, tanto el enfoque de política pública como el de inversión o eficiencia cede terreno ante la lógica de apagar incendios. Esto se produce como consecuencia de las rigideces que tienen las intendencias a la hora de pagar sus costos de funcionamiento, entre ellos el salario de sus funcionarios, y ante esa necesidad, niveles de déficit abultados han sido muy perniciosos para las administraciones departamentales. En estos casos, los modelos de gestión de las intendencias viran desde una perspectiva de política pública hacia una lógica mayormente arbitraria y discrecional, porque lo que está en juego es la propia supervivencia de la organización (Rodríguez, 2002).

Modalidades de financiamiento

La presencia y persistencia del déficit conduce al asunto del tipo de financiamiento con que cuentan las intendencias para financiar sus desequilibrios presupuestales. El financiamiento discrecional se produce cuando la intendencia deja de pagar a los proveedores de forma unilateral. Estos proveedores pueden ser tanto públicos (empresas públicas, bancos públicos) como privados, típicamente empresas proveedoras locales, pero también funcionarios. Cuando las intendencias se atrasan con el pago de sueldos, o recurren a fondos indisponibles como por ejemplo los aportes al BPS u otras retenciones que realizan a sus funcionarios, entonces incurren en una modalidad de financiamiento de tipo discrecional, apartado de la normativa legal. Dependiendo de la magnitud del desequilibrio, esto podrá constituir un problema grave o tan solo una estrategia *ad hoc* más de corto plazo.

Parte del esfuerzo del gobierno central en estos años consistió en limitar lo más posible el financiamiento discrecional por parte de las intendencias a través de la instauración de compromisos de gestión que impedían a los intendentes hacerse de los fondos con destino a proveedores públicos (Reyes, 2015). Esto se produjo principalmente a través de las retenciones del MEF previo al giro de las transferencias nacionales. Pero, aun así, debido al aumento discrecional del déficit por parte de muchas intendencias, el gobierno central se vio obligado a diseñar estrategias de salvataje más allá de las RIG formalmente establecidas.

El financiamiento discrecional ha sido observado en ocasiones límites, aunque no poco frecuentes, relacionadas a las intendencias de mayor déficit o nivel de endeudamiento acumulado. Existen sin embargo otros tipos de financiamiento, en unos casos mayormente asociados a los sistemas tradicionales como el endeudamiento público o aún el endeudamiento con organismos multilaterales de crédito. En estos casos la capacidad política de los intendentes para hacerse del apoyo legislativo en la Junta Departamental es un factor clave, debido a las exigencias de mayorías especiales cuando el endeudamiento excede al período de gobierno.

En otros casos, se ha observado un incremento de los mecanismos de financiamiento de mercado, no solo a través de la banca privada sino de la instauración de nuevos instrumentos como los fideicomisos financieros y de administración (Barrios et al., 2022). En este último sentido dos han sido las innovaciones institucionales llevadas a cabo por el gobierno nacional, que han posibilitado el desarrollo de estas experiencias por parte de las intendencias.

En primer lugar, la ley de fideicomisos (2003) que establece:

El fideicomiso es el negocio jurídico por medio del cual se constituye la propiedad fiduciaria de un conjunto de derechos de propiedad u otros derechos reales o personales que son transmitidos por el fideicomitente al fiduciario para que los administre o ejerza de conformidad con las instrucciones contenidas en el fideicomiso, en beneficio de una persona (beneficiario), que es designada en el mismo, y la restituya al cumplimiento del plazo o condición al fideicomitente o la transmita al beneficiario" (Ley N° 17703 del 27/10/2003, Art. 1).

Precisamente, en el Art. 3 de la ley incluye a "las intendencias municipales" como fideicomitentes "cuando el fideicomiso tenga por fin una obra pública departamental", pudiendo ceder derechos de créditos de tributos departamentales. Esto posibilitó a partir

de allí el desarrollo de diversas experiencias de fideicomisos asociados al desarrollo de obras públicas municipales.

Una segunda innovación institucional relevante fue la creación del SUCIVE en 2012 (Ley N° 18.860), que centralizó la regulación y cobranza relativa a la patente de rodados, uno de los ingresos tributarios previstos en la Constitución de recaudación propia de los gobiernos departamentales. La "guerra de las patentes" fue el problema que originó una solución de este tipo; pero la fortaleza del instrumento en cuanto a asegurarles a las intendencias un flujo de recaudación seguro e incremental, permitió que estas pudieran ceder estos derechos de crédito a través del diseño de fideicomisos financieros.

El desarrollo de estos instrumentos de financiamiento ha dado lugar al tejido de nuevas tramas de relacionamiento intergubernamental, con participación también de privados, en la medida que supuso la generación de contratos de fideicomisos con agencias públicas no estatales o de derecho privado como República AFISA, o la CND, por ejemplo. En ocasiones estos instrumentos supusieron la participación de la bolsa de valores para captar capitales privados a través de la emisión de bonos y papeles de crédito, lo que constituyó una innovación desde el punto de vista institucional en la dimensión del financiamiento de las intendencias.

Como se observa en el cuadro 22, las intendencias han aumentado con el paso del tiempo el uso de estos instrumentos, fundamentalmente para financiar inversiones en obras y equipamientos de gran porte; en otros casos para poder hacer frente a sus propias deudas, gestionar su cartera de morosos, entre otros requerimientos.

Cuadro 22. Intendencias que aplican fideicomisos financieros de obra o recuperación de activos según período de gobierno

	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Intendencias	Montevideo Canelones	Canelones Maldonado Montevideo Río Negro Rivera Salto	Canelones Flores Florida Maldonado Montevideo Paysandú Río Negro Salto San José
Total	2	6	9

Fuente: elaboración propia. Ver detalle en Anexo 1.VI. Cuadro 31.

Resumen de los modelos de gestión presupuestal y financiera predominantes en las intendencias

De acuerdo con los indicadores considerados, el siguiente paso consiste en caracterizar a las intendencias según el modelo de gestión presupuestal y financiera predominante.

Del análisis de los 57 casos observados surge que la mayoría (29) son intendencias que combinan niveles de déficit acumulados medianos y altos con niveles de sostenibilidad fiscal medios y bajos. Este grupo de intendencias tiene un tipo de gestión presupuestal y financiera que puede catalogarse como tendiente al *endeudamiento discrecional*, en la medida que predomina una gestión deficitaria (los gastos superan a los ingresos), y con bajos niveles de inversión en relación a los ingresos propios. En estos casos, los recursos provenientes del gobierno nacional son canalizados en mayor proporción hacia gastos de funcionamiento, incluidos los sueldos, lo que podría ser indicador de una mayor discrecionalidad.

Dentro de este grupo de intendencias, 17 recurren a mecanismos de financiamiento privado del déficit a través de fideicomisos financieros. Este tipo de financiamiento se fue incrementando con el paso del tiempo, lo que puede estar indicando que estos instrumentos se desarrollaron también con el objetivo de paliar los problemas de los déficits presupuestales de las intendencias (ver cuadro 23).

En segundo lugar, se identifica un grupo de 13 intendencias que llevan a cabo una gestión presupuestal y financiera que podría denominarse como de endeudamiento sostenible; aunque tienen niveles de déficit medios y altos, sin embargo, cuentan con mayores niveles de sostenibilidad fiscal en la media que invierten más en relación a sus propios ingresos. Esto es una diferencia con el primer grupo, en la medida en que el déficit podría estar mayormente asociado al financiamiento de bienes públicos a través de inversiones. Seis intendencias de este grupo implementan fideicomisos financieros con financiamiento privado.

Por último, un tercer grupo se compone de 15 casos que tienen bajos niveles de déficit, de los cuales solo la tercera parte alcanzan niveles de sostenibilidad fiscal altos (superiores al 50% de inversiones en relación a los ingresos propios). De estos cinco casos solo 1 aplica sistemas de fideicomisos.

Cuadro 23. Distribución de los casos según modelos de gestión presupuestal y financiera predominante (casos de fideicomisos entre paréntesis)

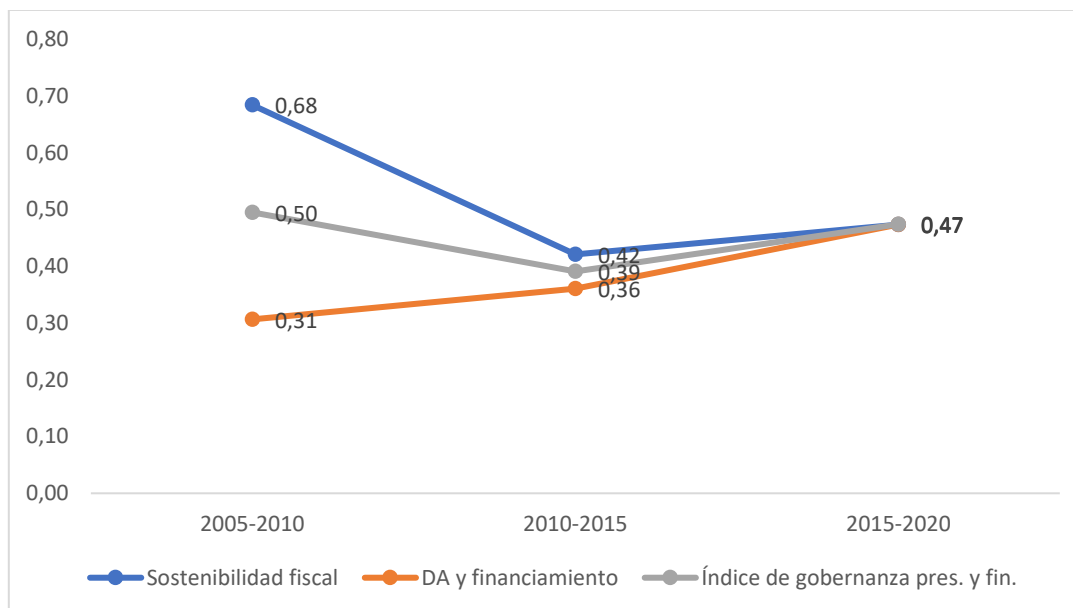
Modelos de gestión presupuestal	2005-2010	2010-2015	2015-2020	Total
Endeudamiento discrecional	6 (0)	13 (4)	10 (5)	29 (9)
Endeudamiento sostenible	9 (2)	2 (2)	2 (2)	13 (6)
Equilibrio presupuestal (tradicional)	2 (0)	3 (0)	5 (1)	10 (1)
Equilibrio presupuestal sostenible	2 (0)	1 (0)	2 (1)	5 (1)
Total	19 (2)	19 (6)	19 (9)	57 (17)

Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 1.VI.

Quiere decir que la nueva gestión pública en materia presupuestal y financiera de las intendencias tiene muy baja incidencia. Predominan mayormente las experiencias de gestión discrecional y tradicional, aunque se observa un incremento en el uso de nuevos instrumentos como los fideicomisos financieros, aunque estos parecerían estar mayormente asociados a los casos deficitarios. De ser así, mayores niveles de inversión y de capacidades estatales para generar bienes públicos no necesariamente estarían vinculadas al uso de instrumentos de nueva gestión pública. O, quizá, el desarrollo de estos instrumentos requiera de la percepción de urgencia que los gobernantes tienen de enfrentar obras e inversiones que bajo la situación financiera actual sería imposible implementar. En este sentido el factor de urgencia puede ser un facilitador de cambios institucionales en la dirección de la nueva gestión pública orientada por resultados.

Finalmente, la evolución de los índices muestra una convergencia hacia el tercer mandato de los dos indicadores considerados (ver gráfico 6). Como fue dicho, la duplicación de las transferencias en el período no fue acompañado de un aumento en las inversiones de las intendencias en la misma medida, sino que se mantuvieron estables. Este es un llamado de atención sobre las lógicas de las transferencias y cómo estas pueden o no generar incentivos en la dirección del cambio en los modelos de gestión.

Gráfico 6. Índices de gobernanza presupuestal y financiera promedios según mandatos (N=19)



Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 1.VI.

Por su parte, la magnitud del déficit se contuvo y hasta descendió en promedio a lo largo del período, y se incrementó la incidencia de los fideicomisos financieros. Ambos factores hacen que este índice crezca. Probablemente los mecanismos asociados a los compromisos de gestión instaurados por el PE a partir de 2005 y el desarrollo de mecanismos como el SUCIVE hayan impactado favorablemente en la dirección de un mayor equilibrio presupuestal.

Índice de gobernanza técnico-administrativa

Como medida de resumen, se construye un índice de gobernanza técnico-administrativa (IGTA) que combina los tres índices del componente técnico-administrativo a través de un promedio simple entre ellos. El IGTA varía entre 0 y 1, siendo 1 el más alto nivel de atributos en los indicadores organizacionales, recursos humanos y financiamiento, orientados por resultados, y 0 la ausencia total de los mismos. Los valores intermedios del IGTA surgen de la combinación entre los distintos valores observados en los tres componentes del índice.

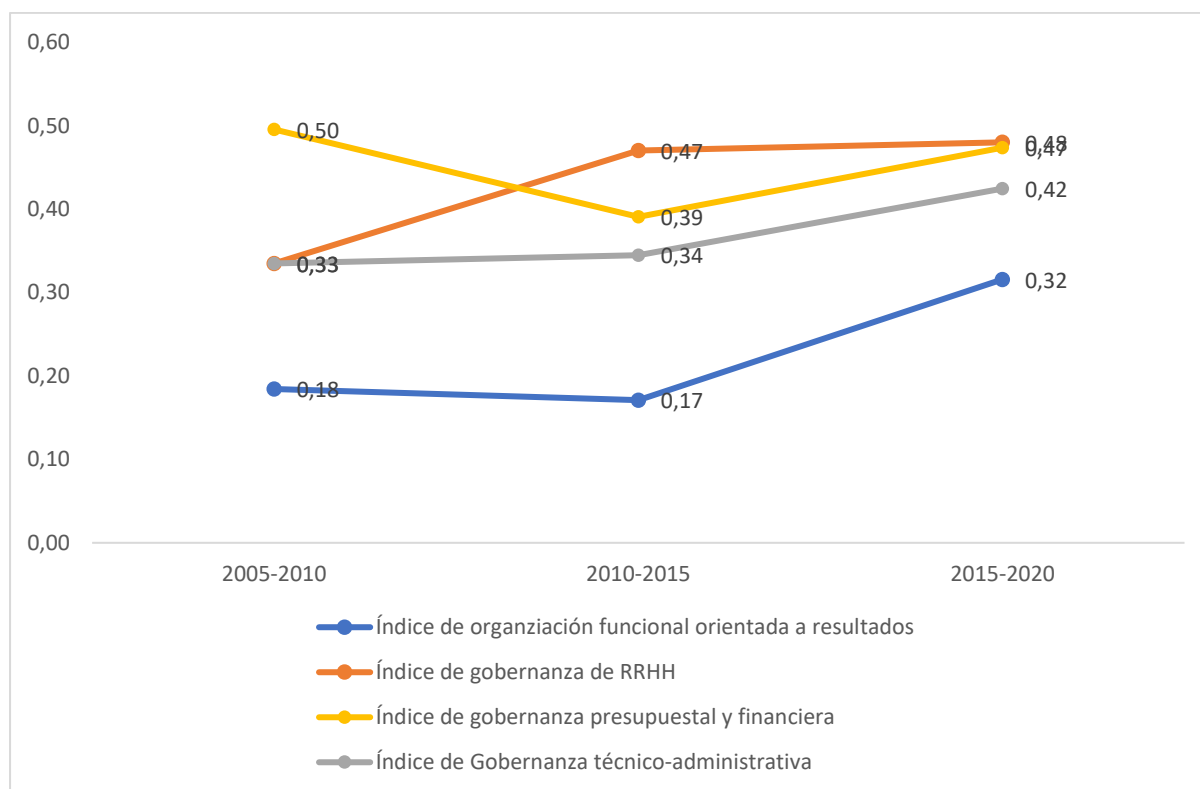
Como se puede apreciar en el gráfico 7, los resultados en promedio obtenidos por el IGTA y sus componentes son modestos. Se registra una variación promedio positiva de 0,33 a 0,42 en todo el período. El índice de gobernanza presupuestal y financiera muestra una caída de 0,50 a 0,39 en 2010 y pasa en 2015 a 0,46, mejora que no alcanza al valor inicial del índice. Esto se explica principalmente por un descenso generalizado de la sostenibilidad

fiscal expresada como la relación entre gastos de inversión e ingresos nacionales. Ello guarda relación con el problema de la pereza fiscal (Cabrero Mendoza, 2004; Lorenzo et al., 2022; Oyervide Tello, 2012) apuntado en la literatura derivado del incremento de las transferencias centrales que sin embargo no estuvo acompañado por variaciones similares en los índices de inversión de las intendencias (Freigedo et al., 2021).

En materia de recursos humanos, tras un moderado incremento de este índice registrado en el segundo período, luego hay una estabilidad en el tercer período, lo que hace que los avances en la dirección del modelo orientado a resultados sean extremadamente modestos. Como fue analizado, esto guarda relación principalmente con la muy baja innovación observada a nivel de la carrera administrativa y los sistemas de incentivos por resultados en este nivel. No deja de ser un hallazgo la ausencia de cambio entre 2015 y 2020 en términos promedio.

Por último, se destaca en el tercer período de gobierno un aumento en términos promedio del índice de organización funcional orientado por resultados en la dimensión organizacional, derivado en gran medida de la jerarquización de unidades no tradicionales como el ordenamiento territorial y descentralización, aunque en relación al resto de las dimensiones es la que tiene menor desarrollo (ver gráfico 7).

Gráfico 7. Evolución del Índice de Gobernanza técnico-administrativa (IGTA) y de los índices que lo componen (en promedio para las 19 intendencias según períodos de gobierno)



Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 1.

6.3. Mapeo de los modelos de gestión en las intendencias de Uruguay

Índice de Gobernanza Departamental (IGD)

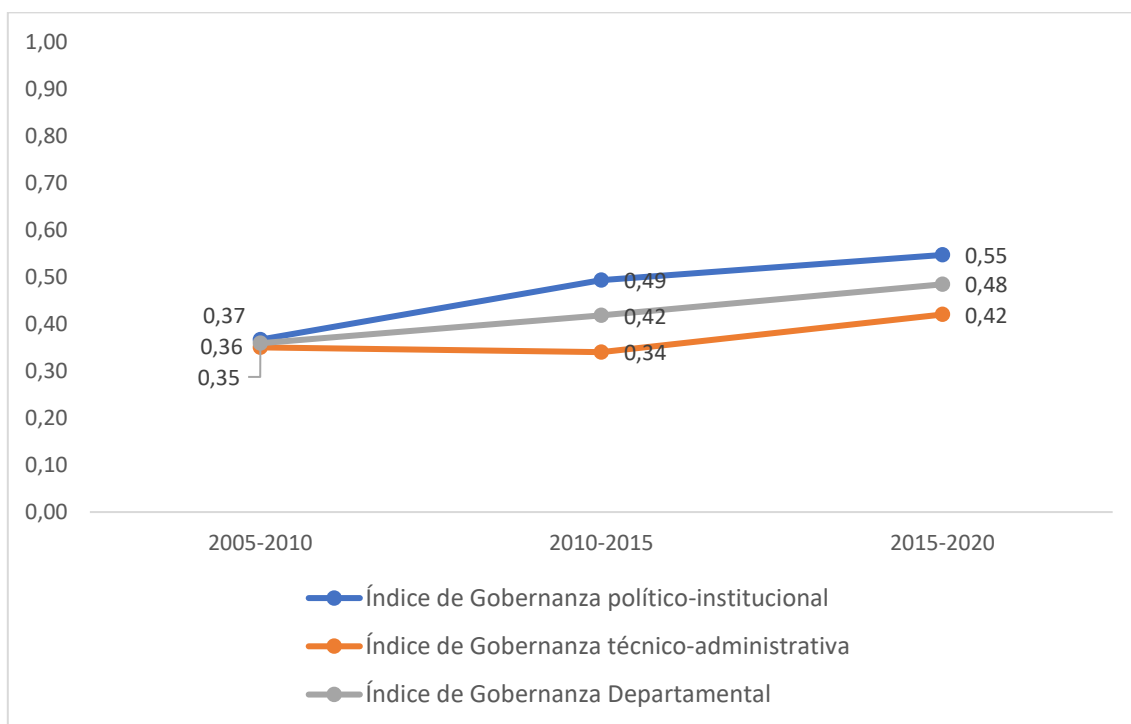
Como ha sido desarrollado a lo largo de los capítulos anteriores, los modelos de gestión de las intendencias expresan una combinación de atributos político-institucionales, por una parte, y técnico-administrativos por el otro, que en conjunto conforman los modelos de gestión. Las capacidades actúan juntas, se trata de una distinción analítica en el marco de la conceptualización desarrollada.

En términos de medición, se han definido indicadores que indican la presencia o ausencia de diversos atributos en ambas dimensiones de capacidades estatales. Como consecuencia de ello, se han confeccionado dos índices que indican la medida en que las intendencias se apoyan en ambos componentes sobre el polo positivo definido en la tipología conceptual denominado Modelo de Gobernanza Local (MGL).

El MGL requiere de capacidades político-institucionales estratégicas y participativas conjuntamente con capacidades técnico-administrativas orientadas por resultados. Por lo tanto, en la medida en que ambos atributos de capacidades estatales de las intendencias forman parte del MGL, es posible generar un índice de gobernanza departamental (IGD) a través del promedio simple entre los índices de gobernanza político-institucional (IGPI) y gobernanza técnico-administrativa (IGTA). Ambos índices fueron desarrollados anteriormente y varían entre 0 y 1. El IGD es el promedio entre ambos y por lo tanto varía entre 0 y 1, donde 1 significa la presencia de todos los atributos definidos por el IGD y 0 la ausencia de estos. En este sentido, valores más altos del índice indican mayor proximidad hacia el modelo teórico definido por la gobernanza local, mientras que menores valores indican una mayor distancia de este modelo de gestión.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, en términos promedio, el IGD es la línea equidistante entre IGPI e IGTA. Una primera constatación a nivel general es que el índice aumenta de 0,35 en 2005 a 0,42 en 2010 y alcanza 0,48 en 2020, lo que puede considerarse como un incremento sostenido, aunque moderado. Como se verá más adelante, el promedio oculta una gran variedad de trayectorias entre los casos. También se observa que el incremento observado es liderado en 2010 por el IGPI que es el único que crece por oposición al IGTA que se mantiene estable. Finalmente, para 2015 ambos índices impulsan por igual el aumento del IGD (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Índices promedio de Gobernanza político institucional, Gobernanza técnico administrativa, y Gobernanza Departamental según mandatos de gobierno (N=19)



Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 1.VII.

En todos los casos, los crecimientos son moderados. Esto podría indicar dos cosas; la primera, que el cambio moderado observado en la dirección de la gobernanza local se produce a raíz de cambios más importantes en el componente político-institucional. En segundo lugar, que la mayor estabilidad observada en el componente técnico-administrativo indica una mayor rigidez en cuanto a las posibilidades de incorporar cambios en los modelos de gestión de las intendencias.

Como se desarrollará más adelante, hay un factor relevante de incidencia que tiene que ver con el desarrollo de las RIG. Los cambios en las RIG se producen fundamentalmente en la dimensión político-institucional, a través de un desarrollo normativo e institucional que impacta sobre las intendencias, fundamentalmente en el eje de la planificación estratégica, el ordenamiento territorial y la gestión público-privada.

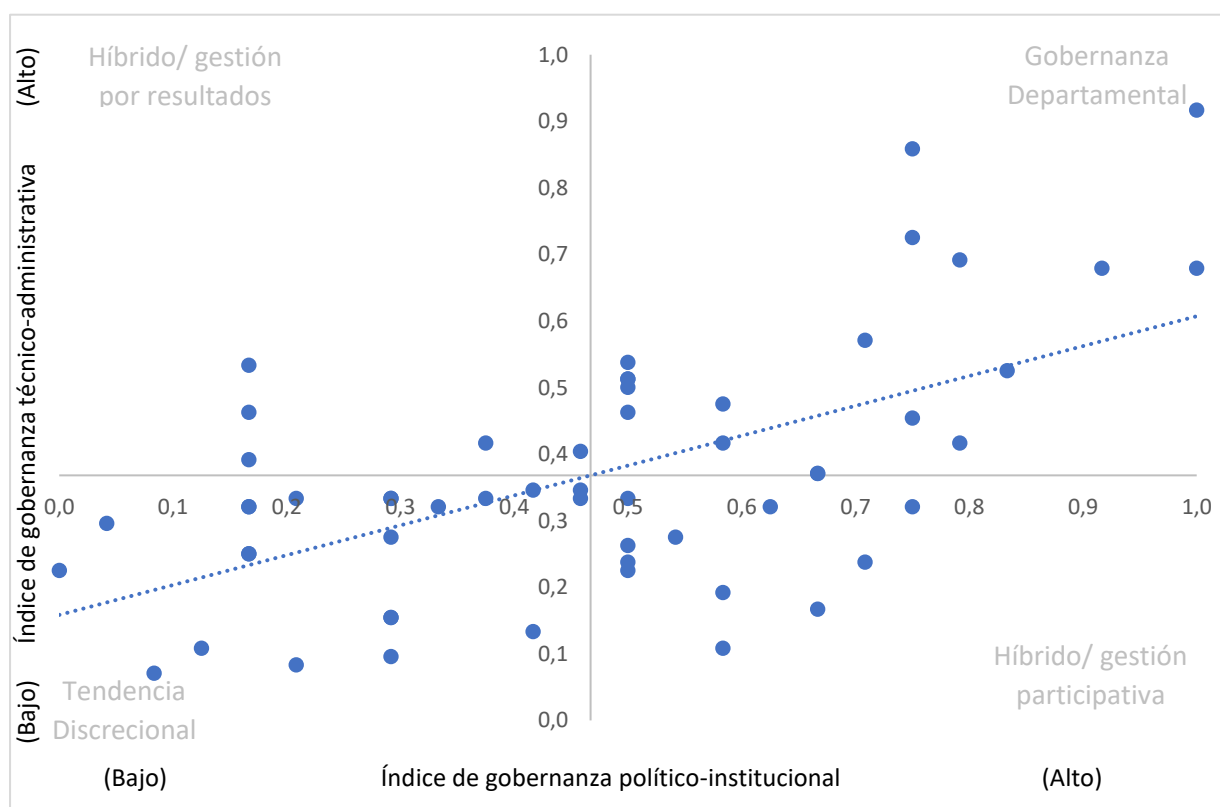
En este sentido, cabe destacar el amplio desarrollo de la normativa y de la cooperación técnica vertical y horizontal en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, impulsada por el gobierno central y acompañada en gran medida por el Congreso de intendentes. Por oposición, en la dimensión técnico-administrativa no se observan cambios relevantes a nivel normativo ni a escala del desarrollo de instrumentos de RIG capaces de incidir en los modelos de gestión de las intendencias. Una excepción en este sentido se da

en la dimensión de la gestión presupuestal y financiera de las intendencias donde sí es posible encontrar aspectos de RIG que se modificaron, aunque sus efectos sobre los modelos de gestión de las intendencias habrían sido al menos moderados o contradictorios.

Tipología de casos según el índice de gobernanza departamental

Al observar cómo se distribuyen los casos a lo largo de las dos componentes del índice de gobernanza local, es posible identificar aquellos que combinan altos valores en ambos componentes que son precisamente las administraciones que en mayor medida implementan el MGL. Se cuentan 19 observaciones en este nivel que pueden considerarse orientados hacia la gobernanza departamental, aunque la mitad de ellos presenta valores más cercanos a la media en ambos índices (ver gráfico 9).

Gráfico 9. Tipología empírica según índices de gobernanza político-institucional y técnico-administrativa



Fuente: elaboración propia. Los puntos de corte en el gráfico se establecen en los valores promedios de cada índice. Ver Anexo 1.VII.

Del mismo modo puede observarse la distribución de los casos en el resto de los cuadrantes. El cuadrante Bajo/Bajo supone una baja presencia de los atributos del modelo, sin que ello aporte mucha más información sobre la medida en que podrían ser modelos más o menos burocráticos o discrecionales. De todos modos, se asume que valores muy bajos en ambos índices representan una mayor propensión hacia las pautas discrecionales de gestión, en la medida que no cuentan con la mayoría de los atributos formales del MGL. Se cuentan 22 observaciones con niveles por debajo de la media en ambos índices, y cerca de la mitad podrían considerarse de tendencia discrecional.

El cuadrante Alto/Bajo, indica un tipo de gestión híbrida orientada por resultados, en el entendido de que combina atributos del MGL en el componente técnico-administrativo, con bajos o nulos atributos en el componente político-institucional. Estos casos se caracterizan por mayores niveles de profesionalización de la estructura administrativa y de los recursos humanos, una gestión presupuestal más equilibrada y con mayor inversión en relación a las transferencias, pero sin desarrollo de canales formales de relacionamiento con los ciudadanos, la sociedad civil o el mercado. Como se puede observar, es el tipo que menos casos reporta (5).

Por último, el cuadrante Bajo/Alto, indica un tipo híbrido participativo. Al revés que el tipo anterior, combina presencia de atributos relacionales con bajos niveles de orientación por resultados en el componente técnico-administrativo. Estos casos tienen el riesgo de perder eficacia a la hora de la implementación de los acuerdos que surgen de los ámbitos participativos. Se observan 11 casos en este cuadrante.

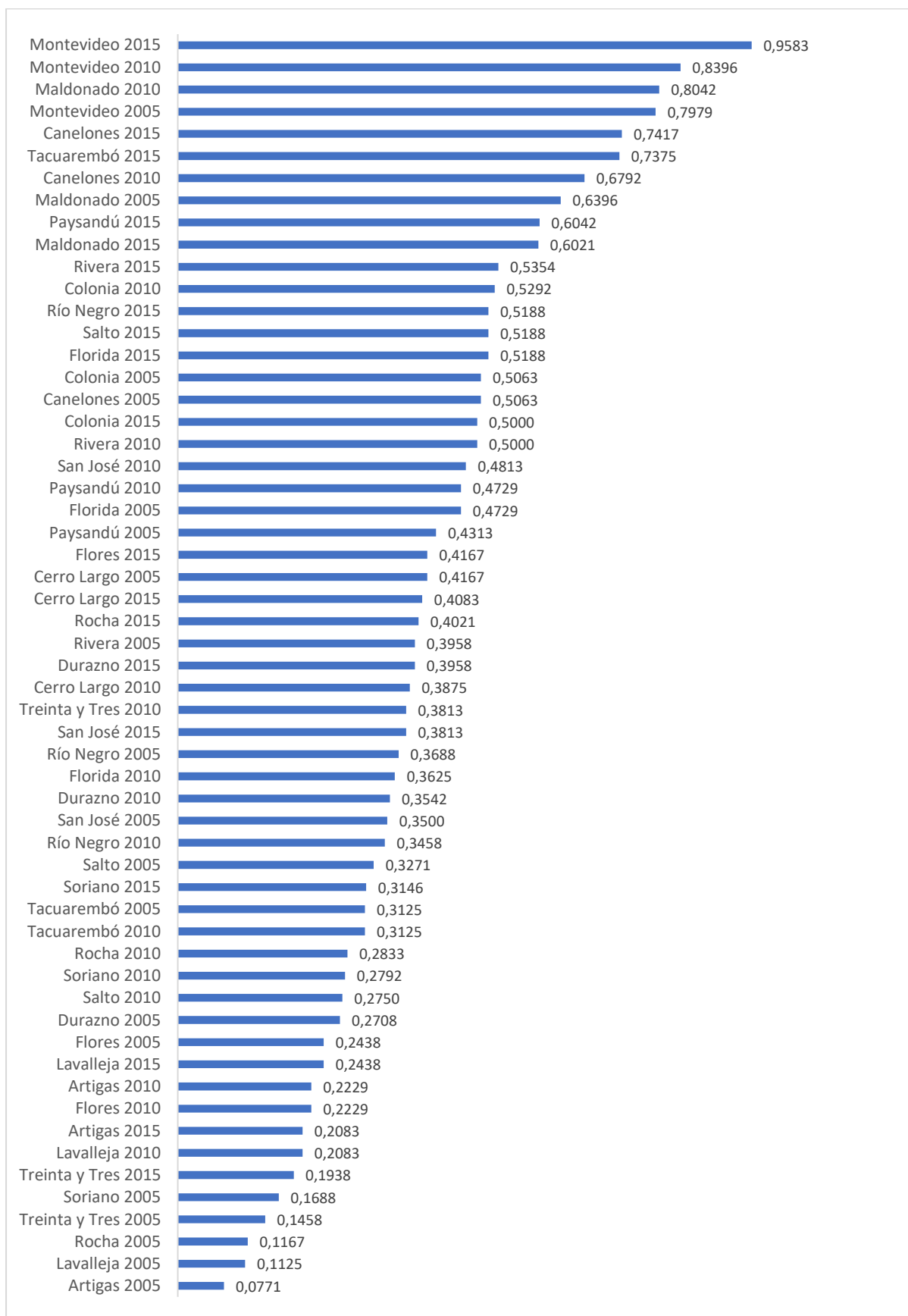
Como se puede apreciar en el gráfico precedente, existe una correlación positiva entre ambos índices de capacidades estatales ($R^2 = .35$). Esto indica, como se ha explicado anteriormente, que las capacidades actúan conjuntamente, y que cambios que ocurren en uno de los ejes pueden repercutir en el otro, como por ejemplo fue analizado en la dimensión de la planificación estratégica. Este aspecto se desarrolla más en detalle en el capítulo de estudios de casos, donde se aprecia que el aumento observado a nivel de la planificación y el ordenamiento territorial se corresponde con un incremento de las capacidades técnicas y administrativas de las intendencias en ese campo.

En concreto, el IGD arroja una gran heterogeneidad entre los casos. Esta heterogeneidad expresa la existencia de distintos grados de desarrollo de capacidades estatales en las intendencias. En términos de modelos de gestión, se observa que son pocas las intendencias con altos valores del índice ($>.60$), entre ellas Montevideo, Maldonado y

Canelones a partir de 2010. Luego se destacan Tacuarembó y Paysandú a partir de 2015 (Ver gráfico 10).

Al contrario, se observan 16 casos con bajos valores en el IGD ($< .30$). De ellos, siete pertenecen al período 2005-2010 (Artigas, Durazno, Lavalleja, Rocha, Soriano, Treinta y Tres, Flores), seis al período 2010-2015 (Lavalleja, Flores, Artigas, Salto, Soriano y Rocha) y solo tres al período 2015-2020 (Artigas, Lavalleja y Treinta y Tres). A partir de allí se observa una gran heterogeneidad, desde casos medio-bajos como Tacuarembó 2005 y 2010 o Soriano 2015 (.31) hasta medio altos como Rivera 2015 (.53) y Paysandú 2015 (.57).

Gráfico 10. Casos según Índice de Nueva Gobernanza Departamental (en orden decreciente)



Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 1.VII.

Trayectorias y cambios en los modelos de gestión

Un aspecto relevante es atender a la evolución de los modelos de gestión de las intendencias, en particular en lo que se refiere a la asunción de atributos del MGL con el paso del tiempo. En general se observa que el IGD aumenta en la mayoría de las intendencias si se compara el valor del primero con el último mandato (16 de 19). Sin embargo, tanto los niveles en el punto de partida como la magnitud en que las intendencias incrementaron su índice son muy distintos en cada caso (ver cuadro 24).

Cuadro 24. Variación del IGD entre el primero y el tercer período según intendencias

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020	Variación 2005/2015
Tacuarembó	0,31	0,31	0,74	0,43
Rocha	0,11	0,28	0,40	0,29
Canelones	0,51	0,68	0,74	0,25
Salto	0,33	0,28	0,52	0,19
Flores	0,24	0,22	0,42	0,17
Paysandú	0,43	0,47	0,60	0,17
Montevideo	0,80	0,84	0,96	0,16
Río Negro	0,37	0,35	0,52	0,15
Soriano	0,17	0,28	0,31	0,15
Rivera	0,40	0,50	0,54	0,14
Artigas	0,08	0,22	0,21	0,13
Lavalleja	0,11	0,21	0,24	0,13
Durazno	0,27	0,35	0,40	0,13
Florida	0,47	0,36	0,52	0,05
San José	0,35	0,48	0,38	0,03
Treinta y Tres	0,15	0,38	0,19	0,04
Colonia	0,51	0,53	0,50	-0,01
Cerro Largo	0,42	0,39	0,41	-0,01
Maldonado	0,65	0,80	0,60	-0,05
Media	0,35	0,42	0,48	0,13

Fuente: elaboración propia en base a IGD. Ver Anexo 1.VII. Se utiliza la escala de grises para hacer referencia al nivel de aplicación de los atributos del MGL en términos comparativos. Gris oscuro corresponde con un valor superior a .60. Gris claro corresponde a valores que se encuentran entre el promedio de todo el período (.42) y .60. En blanco se indican las intendencias con valores del índice inferiores a .42.

Intendencias con altos índices de gobernanza departamental

Se distinguen en este primer grupo aquellas intendencias que presentan los más altos valores del índice durante todo el período como Montevideo y Maldonado. También Canelones desde 2010, y Tacuarembó y Paysandú desde 2015.

En primer lugar, destacan Montevideo y Maldonado con altos niveles del IDG durante todo el período, aunque sus trayectorias son distintas. La intendencia de Montevideo es la que tiene los mayores valores y llega a 0,95 en 2015-2020. Comparativamente es la intendencia que aplica en mayor medida los atributos del MGL. Quizá el rasgo comparativo

más importante para señalar con respecto al desempeño de Montevideo en el IDG se vincule a la asunción de pautas de carrera meritocrática con componentes de desempeño a nivel de la gestión de los recursos humanos. Indicadores que destacan en este sentido son la alta tasa de funcionarios presupuestados durante todo el período que alcanza en promedio a 75%, un alto nivel de formalización de los instrumentos de carrera y presencia de instrumentos de incentivos por desempeño recogidos en la normativa. Estos son atributos que no son fácilmente observables en la mayoría de las intendencias⁶⁰. Otro aspecto diferencial es la alta tasa de inversiones en relación a las transferencias nacionales. Vale aclarar que es la intendencia que recibe menor porcentaje de ingresos nacionales, pero precisamente, esto la dota de mayor autonomía a la hora de definir sus objetivos de inversión.

Maldonado sigue una trayectoria de V invertida con su máximo valor en el segundo mandato (0,80). Es una intendencia que cubre en un porcentaje alto varios de los atributos relevados por el IGD, aunque también es una de las pocas que cae en el tercer período. Este descenso puede atribuirse principalmente a un empeoramiento en los indicadores del componente técnico-administrativo. En primer lugar, se observa un incremento de la plantilla entre t_1 y t_2 de 6,9%, por oposición a la disminución observada en los dos períodos anteriores. En segundo lugar, existe un aumento del déficit acumulado como proporción de los ingresos propios que en promedio se duplica en el período y llega 58%, lo que se considera un nivel alto de déficit. Estos dos aspectos principalmente son los que explican el descenso en el valor del IGD de Maldonado para el tercer período.

Canelones es una intendencia cuyo desempeño del IGD avanza en la dirección del MGL. Aumenta de un nivel medio a un nivel alto en 2010, y llega a 2015 al segundo valor más alto del índice después de Montevideo. Canelones muestra incrementos en la mayor parte de los indicadores a lo largo de todas las dimensiones consideradas. En la dimensión político-institucional se destaca la consolidación del Plan Estratégico Canario como herramienta de planificación y gestión; la aprobación y revisión de instrumentos de ordenamiento territorial departamental, locales y regionales. En el componente técnico-administrativo se destacan la jerarquización de las áreas de descentralización y participación ciudadana de la mano del desarrollo del trabajo con los municipios y la planificación territorial en todo el departamento; el incremento de la carrera administrativa que pasa de 42% a 61% de funcionarios presupuestados en el período, y la reducción del

⁶⁰ Uno de los entrevistados reconoce que el impulso grande en materia de profesionalización en la intendencia de Montevideo se dio hasta 2005, y que en los últimos tiempos se ha retrocedido: "Se hizo una capacitación de los cuadros medios importante. Del 2000 al 2005 esa gente concursó y ganó toda la mayoría de los concursos. Son los que hoy aguantan la organización. Hay algún detalle ahí para mejorar. Pero después de ahí para adelante fuimos para atrás, se entró mucho en la prebenda". Entrevista personal, informante calificado del gobierno central.

déficit acumulado sumado a nuevos tipos de financiamiento como los fideicomisos para inversiones en infraestructura⁶¹.

Tacuarembó es la intendencia que aumenta más el IGD; alcanza un nivel alto en el tercer período desde niveles medio-bajos del índice en los dos períodos anteriores. Los principales indicadores asociados a este avance se vinculan tanto en el componente político-institucional como como al técnico-administrativo. Dentro del primero, se destacan la aprobación de las directrices departamentales de ordenamiento territorial en 2016, el Plan Local de Paso de los Toros y el trabajo de planificación realizado en el marco de “Visión 2050-Tacuarembó en la Región Norte”. También la consolidación de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó y el impulso de mecanismos de financiamiento del sector productivo como el Fondo Tacuarembó Emprende gestionado por el PRODEMA (Alvarez García, 2019). En el componente técnico-administrativo se destaca la jerarquización de unidades organizativas como ordenamiento territorial, coordinación de municipios, promoción social y participación ciudadana. Otro indicador relevante es el abatimiento del déficit acumulado⁶². Todos estos cambios constituyen nuevos atributos que antes no estaban presentes y que representan un paso significativo de esta intendencia en la dirección del MGL en el período considerado.

Por último, Paysandú es una de las intendencias que se suma en 2015 a las de más alto valor del IGD. Se destacan como principales cambios hacia el MGL, en la dimensión de la planificación estratégica, la implementación del “Paysandú que queremos” como estrategia participativa orientada al desarrollo departamental. En la dimensión de la gestión de los recursos humanos se observa una disminución de la plantilla en t_2 (-2,3%), lo que representa un cambio en relación a las dos administraciones anteriores. En la dimensión presupuestal y financiera se observa un abatimiento continuo del déficit acumulado que pasa en el período de 64% a 30% como porcentaje sobre ingresos propios, sumado al diseño de fideicomisos como estrategia de financiamiento de inversiones.

Intendencias que incrementan el IGD en la dirección de la gobernanza local

En segundo lugar, se observan intendencias que incrementaron considerablemente el IDG, pero sin llegar a valores altos. El caso más destacado es Rocha. Esta es una intendencia que en términos comparativos continúa siendo un caso de baja implementación del MGL, pero que, sin embargo, incorpora con el tiempo varios de sus atributos. Algunos de los

⁶¹ Aunque el nivel de déficit continúa siendo alto (57%), cabe destacar la importante reducción en comparación a los valores observados en el primer y segundo período (257% y 117% sobre ingresos propios respectivamente).

⁶² Junto a Colonia, Durazno y Lavalleja, tiene un resultado acumulado positivo a diciembre de 2019. Ver Tribunal de Cuentas de la República, Memoria Anual 2020.

más destacados se vinculan al nivel del desarrollo sostenido de instrumentos de ordenamiento territorial, muchos de ellos asociados a la faja costera y también a las zonas de protección ambiental. En menor relevancia, se destaca el proceso participativo llevado a cabo en el marco de "Proyecta" a partir de 2012, experiencia con sucesivas ediciones y que tiene puntos de contacto con la metodología de presupuesto participativo. En materia de articulación público-privada se destaca el ámbito de la Organización y Gestión de Destino, implementado por la Dirección de Turismo de la intendencia y la Corporación Rochense de Turismo. En el componente técnico-administrativo, se destaca el control de la plantilla de funcionarios en t2 desde 2010, así como la reducción del déficit acumulado que alcanza al 22% como porcentaje de los ingresos propios⁶³.

Salto, Río Negro y Rivera son intendencias que muestran una evolución similar en el tiempo y alcanzan niveles medios del índice en el período 2015-2020. En el caso de Salto, nuevamente se destaca el avance en materia de planificación estratégica como uno de los impulsores del IGD. Se observa un desarrollo de instrumentos asociado al proceso de diseño y aprobación de las directrices departamentales en 2011 y a los subsiguientes planes locales y microrregionales implementados. Tanto el desarrollo turístico vinculado al complejo termal como la creación de municipios en este departamento estimulan el proceso de planificación estratégica. Se suma en esta perspectiva el trabajo realizado en el marco de Agenda Salto 2030. Estos avances en la dirección de la gobernanza local son compensados con retrocesos importantes observados en el componente de capacidades técnico-administrativas. El déficit acumulado se incrementa significativamente durante el período (120% sobre ingresos propios), así como hay una menor capacidad de inversión en relación a los recursos propios que pasa de 84% a 22% entre el primer y el último mandato.

Río Negro es en parte similar al caso anterior, en la medida en que avanza en ordenamiento territorial, tanto a nivel departamental como a través del desarrollo de planes locales en Fray Bentos, Young, Nuevo Berlín y otras localidades. Se destaca en la capital departamental el Sistema Patrimonial Anglo que se consolida desde 2007. En materia de participación ciudadana se observa la aplicación de una experiencia de presupuesto participativo en zonas no municipalizadas (Robaina et al., 2018). Estos aumentos en el eje político-institucional contrastan con un descenso a nivel de los funcionarios de carrera que pasan de 43% a 27% entre el primer y el último período. En

⁶³ Debe tenerse presente la situación extrema existente en 2005 en materia financiera de esta intendencia. Un aspecto resaltado por los entrevistados es la mejoría notoria de la administración presupuestal y financiera de varias intendencias a partir de 2005, entre ellas, Rocha.

tanto los valores de déficit se mantienen estables, pero en valores altos (50% sobre ingresos propios).

Rivera destaca por su avance principalmente en el eje político-institucional. Ha promovido la articulación público-privada en el marco de la Agencia de Desarrollo y la alianza estratégica con la UTEC para la conformación de un parque industrial. Asimismo, ha continuado trabajando en canales de participación ciudadana principalmente consultivo, a través de las comisiones barriales. En la dimensión técnico-administrativa se destaca la jerarquización de las áreas de desarrollo y medio ambiente. En la dimensión presupuestal y financiera, si bien ha abatido el déficit, continúa siendo alto. Aplica instrumentos de fideicomisos financieros.

Por su parte, la intendencia de Flores muestra una variación similar, aunque con valores más bajos en comparación con Salto y Río Negro. Se destacan las directrices departamentales de ordenamiento territorial aprobadas en 2016, así como el Plan Local de Trinidad y su Microrregión aprobado en 2013. Como aspecto novedoso en la dirección de la gobernanza local debe mencionarse al Geoparque Grutas del Palacio en el marco del sistema de geoparques UNESCO. Esta es una estrategia tanto de planificación como de gestión que es interinstitucional a la vez que participativa, y articula los componentes patrimoniales y culturales con la gestión del medioambiente⁶⁴.

Intendencias de nivel medio en el IGD y estables en el tiempo

Se observan intendencias con valores del IGD cercanos al promedio y que muestran un comportamiento estable en el período estudiado. En primer lugar, Florida (.52) y Colonia (.50), con valores muy similares del índice que superan por poco el promedio general. En segundo lugar, Cerro Largo (.41), Durazno (.40) y San José (.38), con valores por debajo del promedio.

Además del ordenamiento territorial cuyo avance a partir de 2008 es generalizado, en todas estas intendencias hay atributos de gobernanza local destacables. En la dimensión de la planificación estratégica se destacan Cerro Largo y Colonia con el impulso de planes desarrollo departamentales (Plan Estratégico para el Desarrollo en Cerro Largo, en el marco de PRODENOR, 2007) y parciales (Plan estratégico del sector turístico y Plan de Gestión del Barrio Histórico de Colonia del Sacramento en el departamento de Colonia).

⁶⁴ Sobre la estrategia Geoparque puede consultarse <https://www.geoparque.uy/>

En la dimensión de participación ciudadana se observa el presupuesto participativo implementado en Cerro Largo y Florida durante el primer período, luego discontinuado en ambos departamentos. En Durazno los Centros de Integración Barrial, como espacios descentralizados en la capital departamental, y los Centros de desarrollo creados en el marco del Proyecto Durazno Integra en localidades del interior. La Escuela de Gobernanza en San José, como espacio de intercambio y capacitación entre técnicos, funcionarios, ciudadanos y miembros de la sociedad civil. En la dimensión de articulación público-privada se destacan las agencias de desarrollo de Colonia y Florida principalmente, que continúan su trabajo en el tiempo y son activas en el desarrollo de proyectos de desarrollo local.

En la dimensión organizacional Florida sobresale en comparación a las demás a partir de 2015 por alcanzar altos valores de tercerización (13%) y jerarquizar unidades no tradicionales en el organigrama funcional. Como ejemplo, cabe citar la creación de la División de Ordenamiento Territorial, la Oficina de Asuntos Comunitarios y Presupuesto Participativo, y la Unidad de Planificación Municipal.

En cuanto a la gestión de los recursos humanos, en general son intendencias que no presentan altas tasas de funcionarios de carrera. Cerro Largo, Colonia y Durazno son las que presentan los valores más bajos (entre 30% y 40% en todo el período), mientras que Florida y San José tienen valores cercanos al 50%. Con la excepción de San José, todas presentan algún componente de incentivos por desempeño. El desafío para estas intendencias sería extender los mecanismos, de modo que los incentivos pudieran abarcar a una proporción más grande de los funcionarios. Con respecto a la variación de la plantilla, en general son intendencias que suelen mantener o disminuir. Las excepciones son Durazno 2005 y Florida 2015 que aumentan considerablemente al final del mandato.

Finalmente, la situación es más heterogénea respecto a la gestión presupuestal y financiera de las intendencias. Mientras que Durazno y Colonia muestran una tendencia hacia el equilibrio presupuestal, Florida y San José incrementan significativamente el déficit en el período hasta llegar a valores altos en 2015-2020 (130% y 75% como porcentajes de los ingresos propios, respectivamente). Cerro Largo es más estable pero también muestra niveles altos de déficit acumulado (87% en 2015-2020). Solamente Florida y San José aplican instrumentos de fideicomisos en el tercer período.

Intendencias con bajos índices de gobernanza local

Por último, Artigas, Treinta y Tres, Lavalleja y Soriano, son intendencias con una baja presencia de atributos del MGL de acuerdo con los valores que alcanzan en el IGD. Son casos que presentan muy bajos valores del índice, entre .08 (Artigas 2005) y .38 (Treinta y Tres 2010). Treinta y Tres 2010 muestra un valor atípico si se compara con el resto de los valores observados en este grupo. En 2015 esta intendencia cae a un .19, lo que muestra que los avances anteriores en la dirección de la gobernanza local no pudieron sostenerse.

Son intendencias con baja incidencia de los mecanismos de innovación de la gestión. Destaca la ausencia de instrumentos de participación ciudadana de tipo vinculantes y el bajo nivel de desarrollo de instrumentos de participación consultiva. Lo mismo sucede con respecto a los mecanismos de articulación público-privada donde no se registran menciones en los documentos oficiales consultados⁶⁵. En cuanto a la dimensión presupuestal y financiera destacan Lavalleja y Soriano con resultados presupuestales tendientes al equilibrio, mientras que Treinta y Tres y Artigas tienen niveles más altos de déficit. Aunque ambos casos han mejorado en comparación a 2005, continúan teniendo niveles altos de déficit acumulado en el caso de Artigas (105%) y medios en Treinta y Tres (29%). En ningún caso aplican instrumentos de fideicomisos.

La única dimensión que muestra un aumento en todos los casos en la dirección del MGL es el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Como se ha dicho, este avance se ha dado de forma general en el contexto de la LOTyDS. En el resto de las dimensiones, los atributos de gobernanza local observados suelen ser medios y bajos.

Balance general de la gobernanza local e incidencia de las RIG

Como se ha mostrado, en un contexto de alta heterogeneidad se observa que algunas dimensiones de gobernanza local avanzaron más que otras. En este sentido, uno de los hallazgos principales se relaciona con la dimensión de la planificación estratégica y el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial en particular. Como se analizará con mayor detalle en el capítulo 7 de estudios de casos comparativo, la principal causa para este avance es la irrupción de una RIG fuerte a partir de la sanción de la LOTyDS en

⁶⁵ Las únicas menciones en las fuentes consultadas se refieren al Concejo de Cooperación Departamental que funcionó en Artigas mientras duró la experiencia del Plan Estratégico Departamental llevado a cabo en el período 2010-2015, y la Mesa de Desarrollo de Proveedores implementada en Treinta y Tres en el mismo período.

2008, que genera incentivos para que las intendencias fortalezcan sus capacidades en la dirección del MGL.

Como se explicará, lo hace a través de la combinación de una serie de atributos que hacen fuerte a la RIG: a) un alto grado de formalidad que asegura la concurrencia de la competencia del ordenamiento del territorio entre gobierno nacional y departamental; b) alta voluntad política y liderazgo por parte del gobierno nacional y de la DINOT en particular; c) alta complementariedad entre instrumentos de gestión intergubernamental políticos, económicos, legales y administrativos; y d) existencia de lazos informales que favorecen la relación entre técnicos y políticos de los dos niveles de gobierno. Esta fortaleza de la RIG genera un avance de la capacidad de las intendencias que es observable en el incremento de la cantidad y los tipos de instrumentos diseñados y aprobados formalmente, ya directrices departamentales, estrategias regionales, planes y ordenanzas microrregionales y locales. Del mismo modo, este avance también es observable en la creación y jerarquización de las sus unidades de ordenamiento territorial en los organigramas funcionales de las intendencias.

¿Pero qué ocurre a nivel de las otras dimensiones de capacidades estatales subnacionales? Como se ha constatado, algunas dimensiones han tenido un desarrollo heterogéneo, dispar o nulo, a juzgar por la evolución del IGD y por los índices que lo componen. En este sentido, se destaca el bajo incremento de la capacidad observada a nivel de los atributos técnico-administrativos, en particular a nivel de la organización funcional. Como se ha analizado, en la dimensión financiera se observa un mejoramiento generalizado de las cuentas de las intendencias y la presencia de prácticas innovadoras de financiamiento como son los fideicomisos. En la dimensión de los recursos humanos, hay una mejora entre 2005 y 2010 y luego estabilidad. ¿Qué papel han jugado las RIG con respecto a estas dimensiones en los diversos asuntos o *issues* de políticas que comprenden?

En la dimensión organizacional y de los recursos humanos, no se observa un desarrollo sustantivo de instrumentos de RIG que vinculen al gobierno nacional con los gobiernos departamentales en todo lo relacionado al servicio civil, la gestión humana o el desarrollo de mecanismos de carrera. El asunto de la gestión de los recursos humanos de las intendencias, aunque suele estar en la agenda pública, no ha sido objeto de trabajo sistemático por parte del gobierno central ni del Congreso de Intendentes. Tampoco se han generado ámbitos relevantes para fortalecer los sistemas de gestión organizacional en general, ni ámbitos de coordinación o colaboración de servicios públicos, más allá de experiencias concretas a nivel del área metropolitana de Montevideo (AMM) y algunas otras de menor relevancia.

Con respecto a la debilidad de los instrumentos de RIG relacionados con la dimensión organizacional, en particular la gestión de los recursos humanos y la carrera administrativa, es notorio que no hubo en el período una priorización por parte del gobierno central. A propósito, consultado sobre la postura del gobierno del FA sobre estos aspectos, un representante del Poder Ejecutivo de entonces es enfático:

No se priorizó para las intendencias. No es necesario. Es necesario en las empresas públicas, en la DGI. No en las intendencias. En las intendencias hay una necesidad de atender situaciones sociales del empleo local que limitan estas posibilidades (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

En cambio, sí es constatable un mayor desarrollo de instrumentos de gestión intergubernamentales en la dimensión del financiamiento, quizá a causa de la necesidad de dotar de mayores recursos materiales y sustentabilidad fiscal a las intendencias. En este caso se destacan tres instrumentos: i) los compromisos de gestión entre el Poder ejecutivo y las intendencias a partir de 2006, ii) el aumento sostenido de las transferencias centrales hacia las intendencias, y iii) la creación del SUCIVE en 2017.

Los compromisos de gestión surgen de la necesidad de acotar el margen de discrecionalidad de los intendentes en la gestión del gasto, y principalmente consisten en la retención de las obligaciones de las intendencias con los entes públicos (BPS, UTE, ANTEL, OSE, entre otros) previo al traspaso de las transferencias. De ese modo se evita que los intendentes hagan un manejo financiero discrecional de esas obligaciones.

En segundo lugar, como ya fue dicho, el Poder Ejecutivo duplicó las transferencias hacia las intendencias en el período. Este fue un cambio cuantitativo y también cualitativo, en la medida que no solo significó un aumento sino también el cumplimiento de los plazos, todo lo cual redundó en una mayor previsibilidad y mejor relacionamiento en términos de confianza entre el gobierno central y las intendencias.

En tercer lugar, la creación del SUCIVE sobre el final del período (2017) fue el corolario de un antiguo pleito de los intendentes por los recursos de las patentes. Esta solución generó en los hechos una nueva RIG, que supuso entre otras cosas el establecimiento de un ámbito para la administración de este recurso, centralizado en una comisión integrada por el Poder Ejecutivo y el Congreso de Intendentes. Esta es una RIG relevante, en el sentido que desarrolló instrumentos legales, económicos y administrativos, además que contribuyó políticamente al cese de la "guerra de las patentes" como principal resultado. En términos de gestión presupuestal y financiera tuvo una externalidad positiva que fue

la posibilidad de que las intendencias, al contar con una gestión centralizada del tributo y una mayor previsibilidad, puedan ceder crédito a futuro para financiar inversiones a través de fideicomisos financieros.

Como se ha descrito, el índice de gobernanza presupuestal y financiera no ha mejorado significativamente en el período como consecuencia de un declive de las inversiones en relación a los ingresos nacionales que reciben las intendencias, y la persistencia del déficit acumulado en varias administraciones. Por lo tanto, es probable que los cambios señalados a nivel de las RIG no hayan sido suficientes para incrementar significativamente las capacidades estatales de las intendencias en la dimensión de la gestión presupuestal y financiera. Hubo instrumentos contradictorios y falta de complementariedad, como la creación del Fondo de Inversión Departamental (2009)⁶⁶ dirigido al salvataje de las intendencias deficitarias. Asimismo, prosiguieron muchas prácticas *ad hoc* entre intendentes y el Poder Ejecutivo para la solución de problemas de financiamiento. Ello llama la atención sobre lo apuntado en la literatura sobre la necesidad de desarrollar instrumentos de gestión que resulten complementarios entre sí, de modo de generar incentivos en la misma dirección.

El Poder Ejecutivo subestimó la importancia de (o no pudo) desarrollar RIG más fuertes en esta dimensión, porque alcanzaba con aumentar las transferencias para asegurar un clima político acorde al “país de las dos mitades”. Dicho de otro modo, hubo un ajuste, pero sin que ello supusiera alterar los equilibrios políticos que imponía la configuración del sistema de partidos nacional y subnacional:

El marco general para la gobernabilidad está marcado por las dos mitades. En el primer período había algunos intendentes frentistas del interior que fueron importantes en la correlación de fuerzas con los intendentes blancos. Por ejemplo, Carámbula en Canelones, Barrios en Rocha. Ayudaron a reequilibrar el desbalance en el Congreso de Intendentes. Se priorizó el Congreso como espacio para los acuerdos (...) La estrategia es apuntar a generar capacidades de gestión sostenibles, profesionalizar la gestión, pero a partir de asegurar lo básico, es decir, el financiamiento. Proveer el financiamiento en tiempo y forma y a partir de eso que las intendencias vayan ejerciendo sus funciones. (...) (Los compromisos de gestión se pusieron) en la Ley de presupuesto para asegurar que las intendencias estén al día. Eso más el acceso al financiamiento, sacando algunos casos concretos, ha evitado que las intendencias se fundan. (...) En la medida que el financiamiento está, entonces la profesionalización se da. Eso está en la lógica de la estrategia del FA. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

⁶⁶ Ver Ley N° 18.565 del 11 de setiembre de 2009.

La cita de la entrevista pone de manifiesto algunas constataciones que surgen también de otros entrevistados y testimonios de funcionarios y políticos del gobierno del FA. En primer lugar, la sensibilidad del Poder Ejecutivo por favorecer un clima de gobernabilidad en un contexto de fuerte paridad interbloques a nivel nacional y competencia fuerte con el PN en el interior del país. En segundo lugar, la centralidad del Congreso de Intendentes como ámbito de consenso político a nivel interpartidario y como contraparte fundamental de la negociación con el gobierno central. En esta dirección cabe mencionar la importancia que le atribuyen varios entrevistados a las relaciones informales y destacan el papel que cumplen los líderes compondores. Por último, la centralidad del financiamiento como "esquema básico", frente a otras estrategias más integrales de fortalecimiento institucional. La excepción en este sentido fue el desarrollo de los mecanismos de RIG en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, aunque como se verá más adelante, este ámbito no dependió tanto de la negociación con el Congreso de Intendentes, sino que contó con mecanismos más formales de implementación⁶⁷.

Finalmente, el gobierno optó por desarrollar algunos de los instrumentos de gestión presupuestal y financiera a través de la creación del tercer nivel de gobierno (municipios) antes que trabajar directamente sobre las capacidades de gestión de las intendencias (Freigedo et. al. 2022). En este sentido, la creación del FIGM y el desarrollo de instrumentos administrativos asociados a la asignación y distribución de estos fondos, se concentró antes en la necesidad de instalar capacidades en los nuevos gobiernos locales que en fortalecer las preexistentes en el segundo nivel de gobierno.

⁶⁷ Otra excepción puede ser el desarrollo de los programas de infraestructura como FDI, PDGS y Caminería rural, que cuentan con respaldo normativo y también con financiamiento nacional e internacional. Probablemente estos programas se hayan fortalecido en el período. Si bien no son estudiados en profundidad en esta tesis, debe tenerse presente que cuentan con una mayor tradición dentro de los mecanismos de RIG asociados a las competencias y funciones tradicionales de las intendencias.

7. ESTUDIOS DE CASOS: PAYSANDÚ Y CERRO LARGO EN PERSPECTIVA COMPARADA

El presente capítulo exhibe el estudio de dos casos, Paysandú y Cerro Largo, y compara cómo inciden las RIG a nivel de dos *issues* de políticas sobre los modelos de gestión que aplican las intendencias. Los *issues* seleccionados son: i) el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, y ii) las políticas sociales. Esta comparación tiene el objetivo de confirmar la hipótesis central de este trabajo que es que las RIG fuertes generan incentivos sobre las intendencias en la dirección del modelo de gestión de la gobernanza local. Al contrario, cuando la RIG es débil, no hay incentivos para que las intendencias adopten este modelo. El estudio de los casos en profundidad permite desentrañar los mecanismos causales por los cuales se produce esta relación entre RIG y modelos de gestión, en este caso a nivel de cada política en cuestión.

En lo que sigue, se justifica la selección de los casos, esto es, las intendencias de Paysandú y Cerro Largo, y la selección de los *issues*. En segundo lugar, se describen los departamentos en función de las variables de control utilizadas en el proceso de selección de los casos: a) desarrollo humano y contexto socioeconómico departamental; b) competitividad del sistema de partidos departamental; y c) valor del índice de gobernanza departamental observado a nivel general.

En tercer lugar, se realiza el estudio de los casos en el campo de la política de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Se analizan cómo inciden los distintos componentes de la política y los instrumentos de gestión intergubernamental sobre las capacidades estatales subnacionales de las dos intendencias. Seguidamente se realiza el mismo ejercicio en relación al *issue* de las políticas sociales. El análisis de este segmento de la tesis está centrado fundamentalmente en base a testimonios de los actores involucrados recogidos a través de entrevistas personales. Por último, se ofrecen los resultados de la comparación y un balance de la medida en que es posible ratificar la hipótesis de trabajo.

7.1. Justificación de la selección de los casos

La selección de los departamentos es de acuerdo al método comparativo de la semejanza crucial en los términos definidos en el capítulo 5.

Las variables de control fueron medidas para las 19 intendencias en el período de estudio considerado. En este sentido, se estableció un valor promedio en el período como medida de resumen por departamento (ver Anexo 4). Asimismo, se incluyó como variable de control el nivel de gobernanza departamental según el promedio del IGD de los tres mandatos considerados (Ver Anexo 1.VII). De este modo se asegura una mayor variabilidad en los departamentos para poder estudiar el efecto concreto de las RIG por *issue* de política sobre los modelos de gestión en cada una de las intendencias seleccionadas. En otros términos, es posible observar cómo inciden las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias en *issues* concretos de políticas, con independencia del nivel de desarrollo humano, tipo de sistema de partidos departamental y nivel de gobernanza local de los departamentos a nivel general.

Los valores de las tres variables y sus valores *dummy* para los 19 departamentos se pueden observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 25. Valoración de los casos según variables de control

Departamento	Media IGD	Dummy IGD	Media IDH	Dummy IDH	SDP	Dummy SDP
Montevideo	0,8653	1	0,8335	1	Predominante	0
Maldonado	0,6819	1	0,7923	1	Competitivo	1
Canelones	0,6424	1	0,7747	1	Competitivo	1
Colonia	0,5118	1	0,7926	1	Predominante	0
Paysandú	0,5028	1	0,7738	1	Competitivo	1
Rivera	0,4771	1	0,7462	0	Predominante	0
Tacuarembó	0,4542	1	0,7523	0	Predominante	0
Florida	0,4514	1	0,7796	1	Competitivo	1
Río Negro	0,4111	0	0,7870	1	Competitivo	1
San José	0,4042	0	0,7636	0	Predominante	0
Cerro Largo	0,4042	0	0,7428	0	Predominante	0
Salto	0,3736	0	0,7671	0	Competitivo	1
Durazno	0,3403	0	0,7626	0	Predominante	0
Flores	0,2944	0	0,7832	1	Predominante	0
Rocha	0,2674	0	0,7582	0	Competitivo	1
Soriano	0,2542	0	0,7719	1	Predominante	0
Treinta y Tres	0,2403	0	0,7575	0	Competitivo	1
Lavalleja	0,1882	0	0,7702	0	Predominante	0
Artigas	0,1694	0	0,7532	0	Competitivo	1

Fuente: elaboración propia. Para la variable Media IGD se considera el promedio de los 19 casos como punto de corte ($> 0,4176 = 1$). El valor de cada departamento corresponde a la media de las tres observaciones realizadas para cada mandato de gobierno. Para la variable Media IDH el punto de corte es el valor promedio de los departamentos del interior ($> 0,7683$). El valor de cada departamento es el promedio del índice para el período 2007-2018). En el caso de la variable sistema de partido departamental (SDP) se considera Competitivo = 1. Se consideran predominantes los departamentos que no registran alternancia desde 2000 en adelante.

De la combinación entre las tres variables de control y los dos posibles valores que pueden asumir se obtienen ocho escenarios posibles (ver cuadro 26).

Cuadro 26. Escenarios posibles según variables de control

Escenarios	Combinaciones	Departamentos	N
A	1,1,1	Maldonado, Canelones, Paysandú , Florida	4
B	1,1,0	Montevideo, Colonia	2
C	0,1,1	Río Negro	1
D	0,1,0	Flores, Soriano	2
E	1,0,1		0
F	1,0,0	Rivera, Tacuarembó	2
G	0,0,1	Salto, Rocha, Treinta y Tres, Artigas	4
H	0,0,0	Cerro Largo , San José, Durazno, Lavalleja	4

Fuente: elaboración de propia.

Los escenarios A, B, E y F incluyen los casos donde el IGD se encuentra por encima del promedio ($>0,4176$), lo que en términos comparativos se considera alto. El escenario A es el que cumple con todas las condiciones que son esperables desde el punto de vista teórico, es decir, que el modelo de gestión de *gobernanza local* coincida con un mayor nivel de desarrollo humano y un sistema de partidos competitivo. En esta situación se encuentran cuatro casos (Maldonado, Canelones, Paysandú y Florida).

El escenario B cumple con la condición del desarrollo humano alto, pero no con la del sistema de partidos competitivo, lo que significa que un mayor IGD también es observable en departamentos con sistemas de partidos predominantes, a nivel macro. En esta situación se encuentran Montevideo y Colonia.

El escenario E no registra observaciones. Por su parte el escenario F, presenta dos casos que combinan bajo nivel de desarrollo humano con sistema de partidos predominante (Tacuarembó y Rivera).

Nótese que, en todos estos escenarios, la variable partidaria no parecería ser determinante, en el entendido que se observan sistemas predominantes colorados (Rivera), blancos (Tacuarembó, Colonia) y frenteamplistas (Montevideo). Lo mismo a nivel de los sistemas competitivos, que presentan alternancia entre dos y tres partidos en el largo plazo. De todos los casos considerados con alto IGD, únicamente Montevideo y Canelones coinciden con el hecho de tener congruencia política completa con el gobierno nacional durante todo el período estudiado. Sin embargo, esta condición de congruencia político-partidaria también se observa en casos con bajo IGD (Rocha), lo que quiere decir que no es condición suficiente para favorecer la gobernanza local.

Por lo tanto, la congruencia política entre el nivel nacional y departamental no parecería ser determinante a la hora de explicar los modelos de gestión, por lo menos en un nivel macro. En este sentido cabría más bien esperar que la variable política tenga menor importancia en la relación entre niveles de gobierno, puesto que la principal preocupación de los políticos es su propio electorado y no están dispuestos a hacer nada que los pueda debilitar electoralmente (Grin, 2022, p. 33).

Los restantes escenarios (C, D, G y H) están integrados por intendencias con IGD por debajo del promedio. Aunque la combinación entre sistemas de partido predominantes y bajo nivel de desarrollo humano parecería ir de la mano de menores valores del IGD a nivel general, esto no funciona para todos los casos; Tacuarembó y Rivera son evidencia de ellos. Por su parte, tampoco la presencia de sistemas de partidos competitivos y de gobiernos del FA en particular en el nivel departamental aseguran un alto nivel del IGD. Sin embargo, el desarrollo humano sí parece asociado al IGD. En efecto, seis de los ocho casos con alto IGD presentan también IDH alto; al mismo tiempo, seis de nueve departamentos con valores altos de IDH presentan valores altos en el IGD.

Se seleccionan los casos de Paysandú (Alto IGD, Alto IDH, Sistema de partidos competitivo) y Cerro Largo (Bajo IGD, Bajo IDH, Sistema de partidos predominante), ya que cumplen con los criterios de comparabilidad. Esto en la medida en que son casos diferentes, y se espera que el efecto de la RIG sea el determinante para explicar los cambios en el modelo de gestión en la dirección del modelo de gobernanza local.

Como las RIG operan en el marco de *issues* de políticas, el estudio de casos comparativo consiste en mostrar cómo a nivel del ordenamiento territorial en ambas intendencias, aun teniendo distintos niveles de gobernanza local a nivel macro, muestran innovaciones en la dirección del modelo de gobernanza local dentro del *issue* considerado (ordenamiento territorial). Esto es atribuido, como se detalla en el análisis de los casos, a la fortaleza de la RIG. Al contrario, cuando la RIG es débil como es el caso de las políticas sociales, no se observan efectos en la dirección del modelo de nueva gobernanza local en ninguno de los dos casos.

Caracterización general de los departamentos

Como se explicó en el apartado de la justificación de la selección de los casos, los departamentos de Paysandú y Cerro Largo son departamentos que tienen diferencias en las variables independientes del modelo. A continuación, se repasan algunas de estas diferencias tanto desde el punto de vista socioeconómico como de los sistemas políticos departamentales.

Caracterización socioeconómica de los departamentos

Una primera diferencia entre ambos departamentos se vincula a la especialización productiva y las variables asociadas a la matriz económica de largo y mediano plazo. En este sentido, en el largo plazo Paysandú se caracterizó por ser uno de los enclaves industriales del interior del país durante el modelo de industrialización sustitutivo de importaciones (ISI) a mediados del siglo XX, por oposición a Cerro Largo cuya matriz económica estuvo mayormente ligada al desarrollo del sector primario, particularmente a la agropecuaria. Aunque en la actualidad la composición del PIB por sectores es similar en ambos departamentos, Paysandú es considerado como un departamento de mayor desarrollo regional y especialización productiva en comparación con Cerro Largo. Estudios recientes muestran que Paysandú cuenta con una alta diversificación económica asociada a la producción agroindustrial de alimentos (maltas, fruticultura, industria láctea y frigorífica), madera aserrada y curtiembre. Por su parte Cerro Largo muestra una menor diversificación económica y sus sectores de mayor especialización productiva son las molinerías (principalmente arroz), los servicios al agro y la industria frigorífica (Rodríguez Miranda & Vial, 2018).

En términos comparativos, Paysandú tiene un PIB per cápita más alto que Cerro Largo. Aunque ambos están por debajo del promedio nacional, Paysandú está más cerca de la media nacional (-18%), mientras que Cerro Largo tiene una brecha negativa mayor (-30%). Al mismo tiempo, hay diferencias de ingresos entre ambos departamentos medidos tanto por ingreso medio de los hogares como de pobreza per cápita. Estos valores se relacionan también con diferentes niveles de informalidad, donde Cerro Largo presenta los más altos, mientras que Paysandú se encuentra más cerca del promedio nacional (ver cuadro 27).

También los indicadores asociados al capital humano muestran comportamientos diferentes. En relación con el nivel educativo de la población y expectativa de vida se aprecia un comportamiento diferencial. En relación al índice de educación terciaria cabe

tener en cuenta el desarrollo de Paysandú como clúster universitario, aspecto que no está presente en Cerro Largo. Por su parte, cabe señalar que, entre el set de los indicadores considerados, la expectativa de vida destaca en Paysandú por encima inclusive del promedio nacional. Como medida de resumen, el índice de desarrollo humano para ambos departamentos los coloca claramente en distintas posiciones; en el caso de Paysandú en la parte media del ranking nacional mientras que Cerro Largo ocupa el último lugar en términos promedio (Ver cuadro 27).

Cuadro 27. Indicadores de ingresos y bienestar por departamento (ranking entre paréntesis)

	Paysandú	Cerro Largo	Total del país
Índice de Desarrollo Humano (Media 2008-2018)	0,7738 (8)	0,7428 (19)	0,7980
Cociente PIB por h. dptal/ PIB por h. nacional (promedio 2008-2014)	0,82 (12)	0,70 (16)	1
Índice de desarrollo regional y especialización productiva (IDERE) (2016) *	0,517 (11)	0,440 (19)	0,537
Cociente Ingreso medio dptal/ ingreso medio nacional (promedio 2006-2019)	0,79 (12)	0,65 (19)	1
Personas en hogares pobres (promedio 2006-2019)	14,6% (11)	19,3% (17)	15,5%
Informalidad (promedio 2010-2019)	29% (9)	46% (19)	26%
Población entre 25 y 65 con estudios terciarios (2019)	14,7% (8)	11,0% (18)	23,8%
Esperanza de vida al nacer (2019)	78,2 (4)	76,7 (18)	77,9

Fuente: elaboración propia en base a datos de OTU. * Los valores del IDERE son extraídos de Rodríguez Miranda & Vial (2018).

Quiere decir que tanto *vis a vis* como comparativamente en el contexto nacional, Paysandú se encuentra en la parte media de la tabla mientras que Cerro Largo se encuentra en la parte baja. Estas dinámicas no son estables y suelen ser sensibles al desempeño económico de los países vecinos, Argentina y Brasil, con respecto a Paysandú y Cerro Largo respectivamente. En este sentido, ambos se caracterizan por formar parte de economías de frontera, lo que, aunque tiene aspectos favorables, también posee riesgos notorios en el marco de la fragilidad de las economías regionales.

Estas diferencias pueden influir sobre las posibilidades de crear y consolidar, en el largo plazo, capacidades estatales subnacionales. Por un lado, hay un efecto directo de las economías departamentales sobre la dimensión presupuestal y financiera de las intendencias, es decir, sobre la capacidad de ampliar y sostener una base fiscal sólida de ingresos propios en el largo plazo. Por otro, hay un efecto de las economías locales sobre la capacidad de los gobiernos departamentales de generar vínculos sostenibles con las empresas y el sector privado.

En este sentido, se destacan por un lado los factores estructurales como el stock económico y grado de desarrollo endógeno de las economías locales, y por otro los factores culturales asociados a los potenciales niveles de capital social y posibilidades de generar lazos de confianza entre los distintos agentes del territorio. Sería esperable que mayores niveles de competitividad y desarrollo endógeno junto a un más alto grado de capital social en un determinado departamento generen incentivos para que los políticos de turno busquen conservar y en todo caso capitalizar esos grados de competitividad (mayores ingresos económicos, mayor bienestar en general). Al contrario, si el mercado no genera las condiciones para el desarrollo de los agentes económicos, entonces el gobierno puede verse tentado a incurrir en prácticas discrecionales como la expansión del gasto o el empleo público, muchas veces con aumento del déficit presupuestal.

Caracterización política de los departamentos: alternancia vs. predominancia

Al observar los sistemas de partidos subnacionales en ambos departamentos se constata que hay marcadas diferencias. Mientras que Paysandú es caracterizado como un sistema de "bipartidismo alternante" entre dos partidos mayoritarios (PN y FA) (Nieto & Sánchez, 2021), en Cerro Largo hay una marcada tendencia a la reelección tanto de los intendentes como del PN. De hecho, desde 1958 el PN ha ganado todas las elecciones con la mayoría absoluta de los votos lo que lo convierte en un sistema de partido predominante (Álvarez et al., 2021). Analizar el patrón de alternancia a partir de 2000 es relevante puesto que es a partir de allí que se separan en el tiempo las elecciones departamentales de las nacionales, y aunque puedan existir vinculaciones entre ambas elecciones (López, 2007) el comportamiento electoral en ambos departamentos es bien diferente en cuanto a la alternancia, con independencia de lo que sucede a nivel nacional.

En suma, mientras en Paysandú desde 2000 se observa una pauta de "reelecciones frustradas" que dan paso a "alternancias sucesivas" (Nieto & Sánchez, 2021), en Cerro Largo, por el contrario, no hay alternancia a nivel partidario, y a nivel de la elección a intendente, tanto Barreiro como Botana son reelectos⁶⁸. No solamente se da esta diferencia a nivel del patrón de alternancia, sino que también se observa un mayor contingente electoral de los intendentes en Cerro Largo con respecto a los de Paysandú, donde salvo en el caso de Lamas 2000, para el resto de los casos es en promedio 1,5 veces mayor. Esto es debido en parte a una mayor predominancia del PN que entre otras cosas se refleja en mayores contingentes legislativos de los intendentes en la Junta Departamental en todos los períodos. Como se puede apreciar, mientras que en Paysandú el intendente mantiene la mayoría absoluta gracias al régimen de mayoría automática (16

⁶⁸ Debe tenerse en cuenta que la reelección inmediata es permitida solo por una vez a nivel del intendente.

ediles)⁶⁹, en Cerro Largo la representación del partido del intendente siempre está por encima de este valor (ver cuadro 28).

Cuadro 28. Indicadores de sistema de partido, comparativo Paysandú y Cerro Largo (2000-2025)

Departamentos	Paysandú			Cerro Largo		
	Intendente (Partido)	Ediles en la JD	Contingente electoral del intendente (%)	Intendente (Partido)	Ediles en la JD	Contingente electoral del intendente (%)
2000-2005	Lamas (PN)	16	35	Barreiro (PN)	22	26
2005-2010	Pintos (FA)	16	19	Barreiro (PN)	18	31
2010-2015	Bentos (PN)	16	31	Botana (PN)	17	44
2015-2020	Caraballo (FA)	16	27	Botana (PN)	20	53
2020-2025	Olivera (PN)	16	29	Yurramendi (PN)	27	44

Fuente: los datos de Paysandú son extraídos de Nieto y Sánchez (2021). Los datos de Cerro Largo son extraídos de Álvarez et al (2021).

¿Cómo incide esta diferencia sobre las capacidades estatales subnacionales y los modelos de gestión de las intendencias en uno y otro caso? En este sentido es ilustrativa la respuesta del intendente de Paysandú Nicolás Olivera:

La alternancia es sana porque te mantiene atento, te mantiene vigía, en un estado de celo permanente; primero para no meter la pata y segundo para estar a la altura de las expectativas de la gente (Entrevista personal a Nicolás Olivera, 20 de septiembre de 2023).

En la misma entrevista el intendente advierte sobre la dificultad que existe a la hora de armar y consolidar equipos y promover lineamientos de largo plazo que le den continuidad a la gestión. O sea que, aunque desde el punto de vista teórico la alternancia es señalada como un indicador de contestabilidad política y competitividad del régimen, si la alternancia es continua cabría esperar también dificultades en el plano de la gestión.

Al contrario, los sistemas predominantes tienen el riesgo de convertirse en hegemónicos, debido a que pueden generar un poder inamovible de la administración sobre la sociedad, dando una idea de que la alternancia es imposible. Este es un aspecto clave en la caracterización de Sartori (1976) sobre los sistemas de partidos, en el entendido que más que la falta de alternancia en sí, lo que caracteriza a los sistemas predominantes es la inexistencia de expectativa de alternancia.

⁶⁹ Como expresan Nieto y Sánchez (2021): "...De manera indirecta, este es un indicador de un nivel de competitividad importante que muestra que en Paysandú algunas veces hay ganadores claros, pero que la diferencia que obtienen con el segundo nunca es tan amplia como ocurre en otros departamentos..." (Nieto & Sánchez, 2021, p. 281).

En términos de capacidades estatales subnacionales, cabe preguntarse si la predominancia continuada de un partido en el poder, como es el caso del PN en Cerro Largo, conspira o no contra la posibilidad de favorecer modelos de gobernanza local. Por sí solo, quizá no. Pero sumado a otros factores socioeconómicos y sociales quizá sí. Del mismo modo, qué cabría esperar en departamentos más competitivos como Paysandú. ¿Hay mayores incentivos para propiciar uno u otro modelo de gestión? ¿Favorece una mayor competitividad modelos de gestión más innovadores frente a alternativas de mayor discrecionalidad?

Como se describió en el capítulo 8, se observan departamentos predominantes que son exitosos a la hora de aplicar algunos componentes del modelo de la NGL, como por ejemplo Rivera o Montevideo, y también los hay competitivos, como Maldonado, Canelones y el propio Paysandú. O sea que no parece ser una condición suficiente la de la competitividad o predominancia de los sistemas de partidos departamentales para explicar los modelos de gestión que aplican las intendencias, al menos a nivel general. Sin embargo, podría ser una condición necesaria en combinación con otras variables en relación a los *issues* que se estudian a nivel particular como el ordenamiento territorial y las políticas sociales, puesto que una mayor competitividad del sistema podría limitar las prácticas particularistas de los intendentes y las lógicas discrecionales de la administración. Quizá no sea tan claro por qué podrían favorecer lógicas políticas más estratégicas y participativas al mismo tiempo que lógicas técnico-administrativas orientadas por resultados.

Modelos de gestión a nivel general

Por último, al estudiar los modelos de gestión predominantes en las intendencias durante todo el período, es posible destacar algunas similitudes y diferencias relevantes entre ambas intendencias. A nivel del componente político institucional ambos departamentos cuentan con antecedentes en el impulso y procesos de planificación estratégica, tanto a nivel de planes y proyectos como de instrumentos de ordenamiento territorial.

A nivel de la participación ambos apostaron al presupuesto participativo durante el primer mandato. Tanto Barreiro en Cerro Largo como Pintos en Paysandú favorecieron el desarrollo del instrumento durante 2005-2010. Sin embargo, solo en Paysandú se mantuvo vigente durante los dos mandatos subsiguientes, mientras que en Cerro Largo dejó de implementarse.

En el eje de la gestión público-privada ambos departamentos apuestan a la conformación de agencias de desarrollo y la instalación de parques industriales (ver Cuadro 29). Como ha sido dicho a lo largo de este trabajo, el indicador recoge la existencia formal de estos canales más allá del desempeño concreto que estos tienen en la realidad, puesto que es imposible a nivel comparativo conocer en profundidad el funcionamiento efectivo en cada una de las diecinueve intendencias. No obstante, se reconoce que la existencia del ámbito o canal es relevante en términos de los modelos de gestión.

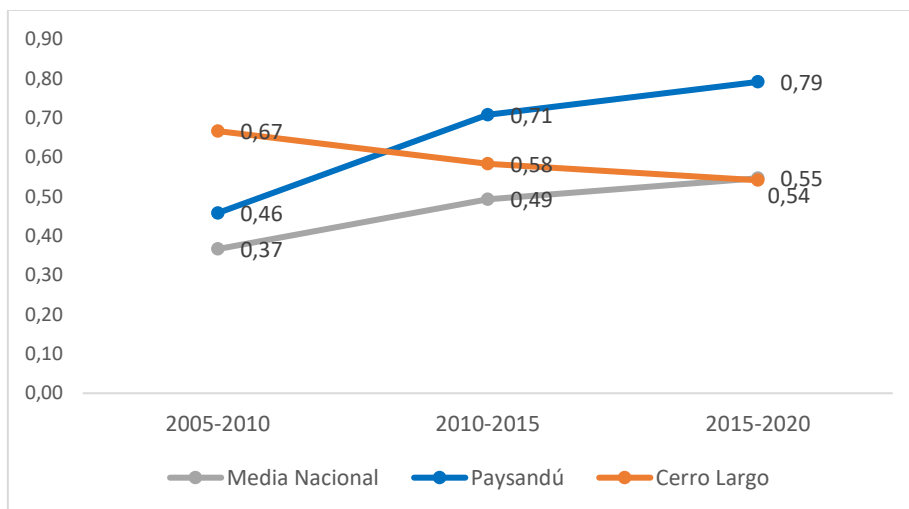
Cuadro 29. Atributos de gestión en el componente de capacidades político-institucionales, intendencias de Paysandú y Cerro Largo (2005-2020)

Dimensiones	Paysandú	Cerro Largo
Planificación estratégica	Plan Estratégico de Desarrollo de Paysandú (Convenios IDP-UDELAR-FCCEEA 2022)	Bases mínimas para la elaboración del plan estratégico económico y social del departamento de Cerro Largo. Cerro Largo 2020: centro y frontera del MERCOSUR (PRODENOR-MVOTMA-MEVIR-UE) (2007)
	El Paysandú que queremos 2015-2020	Plan Estratégico para el Desarrollo de Cerro Largo (2011)
	Directrices de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (2011) y planes locales.	Estrategias de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de la Región Este (2013). Directrices de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (2016) y planes locales.
Participación ciudadana	Programa 090 - Presupuesto Participativo	Presupuesto Participativo (2008/2009) "Con la gente, presupuesto de todos"
	Consejo Económico Social	
Articulación público-privada	Agencia de Desarrollo Productivo	Agencia de Desarrollo de Cerro Largo
	Parque Industrial de Paysandú (Aprobado por el PE en 2013).	Parque Industrial de Melo (DECRETO N.º 33/2001).

Fuente: elaboración propia en base a Anexos, I, II y III.

En resumen, comparando los índices de gobernanza político-institucional de acuerdo a la operacionalización presentada en el capítulo 6, se aprecia una trayectoria diferente en ambos casos (ver gráfico 11). Mientras hay una variación en la dirección del modelo estratégico en el caso de Paysandú, en Cerro Largo hay una tendencia decreciente que confluye al final del período con el promedio nacional del índice. Esto se vincula fundamentalmente con el abandono del presupuesto participativo a partir de 2010 y la discontinuidad del Plan Estratégico de Desarrollo a partir de 2015 por parte de la intendencia de Cerro Largo. Al contrario, en el caso de Paysandú, no solo que los instrumentos presentes tienen mayor formalización y cobertura, sino que se extienden hacia el final del período, a tono con la evolución del promedio nacional, lo que constituye una diferencia comparativa a nivel general en el componente político-institucional de los modelos de gestión.

Gráfico 11. Variación del IGPI promedio, Paysandú y Cerro Largo (2005-2020)



Fuente: elaboración propia.

En el componente técnico administrativo es posible observar también algunas diferencias relevantes. Por un aparte, en la dimensión organizacional, hay un mayor rezago de Cerro Largo en comparación con Paysandú en la creación y jerarquización de unidades no tradicionales. Esto es notorio en las unidades de ordenamiento territorial y descentralización que recién a partir de 2010 comienzan a jerarquizarse. Por su parte, desarrollo económico y participación no son unidades jerarquizadas en Cerro Largo, por oposición a lo observable en Paysandú, siempre tomando como referencia los organigramas funcionales de las intendencias.

En el indicador de la tercerización de servicios, salvo en el período 2005-2010, la intendencia de Cerro Largo muestra valores superiores a Paysandú. A partir de 2010 Paysandú presenta niveles de tercerización muy bajos del orden del 3% en comparación al 8% observable en Cerro Largo. Analizados ambos indicadores en conjunto (organigrama funcional y nivel de tercerización), se observa un modelo de gestión mayormente orientado a resultados por parte de Paysandú en el primer mandato, pero que confluye hacia un modelo de gestión más bien tradicional a partir de 2010 hasta el final del período al igual que Cerro Largo.

En cuanto a la gestión de los recursos humanos, se observa una menor proporción de funcionarios de carrera en Cerro Largo frente a Paysandú (30% y 49% respectivamente en términos promedio) aunque se incluyen algunos mecanismos de incentivos por desempeño a partir de 2010⁷⁰. Por su parte, a nivel de la variación de la plantilla en el ciclo de gobierno, se observa en ambos cierta estabilidad, inclusive disminuyendo en el

⁷⁰ Se refiere al premio por producción establecido en 2011. Ver Digesto Departamental de Cerro Largo.

último período. La diferencia más notoria se da en el primer mandato donde Paysandú aumenta en un 9% la plantilla en los años preelectorales. En resumen, el modelo de Paysandú puede caracterizarse como híbrido, en la medida que tiene un porcentaje medio de funcionarios de carrera, no introduce mecanismos de incentivos y es variable en el período estudiado en cuanto a la variación de la plantilla de personal. Mientras tanto, Cerro Largo parecería tener una lógica mayormente informal pero estable, en la medida que tiene baja cobertura de la carrera, incluye mecanismos de incentivos para esos pocos, y es estable en relación a la variación de la plantilla.

Por último, en la dimensión presupuestal y financiera la diferencia más sobresaliente tiene que ver con el nivel de déficit acumulado que es notoriamente más elevado en Cerro Largo (71% sobre ingresos propios en términos promedio) que en Paysandú (30%). No obstante, se trata de intendencias que tienen niveles importantes de endeudamiento. La sustentabilidad fiscal también es una diferencia entre ambas intendencias; los niveles de gasto en inversiones como porcentaje de los ingresos por transferencias nacionales son menores en Cerro Largo (0,20) que en Paysandú (0,30) para los últimos dos mandatos considerados. Por su parte, a partir de 2015 Paysandú recurre a la herramienta del fideicomiso como estrategia de financiamiento, instrumento inexplorado en Cerro Largo. En resumen, la gestión financiera de las dos intendencias es deficitaria, pero se observa un mayor endeudamiento y menor sustentabilidad fiscal en Cerro Largo en comparación con Paysandú (ver cuadro 30).

Cuadro 30. Atributos de gestión en el componente técnico-administrativo, intendencias de Paysandú y Cerro Largo (2005-2020)

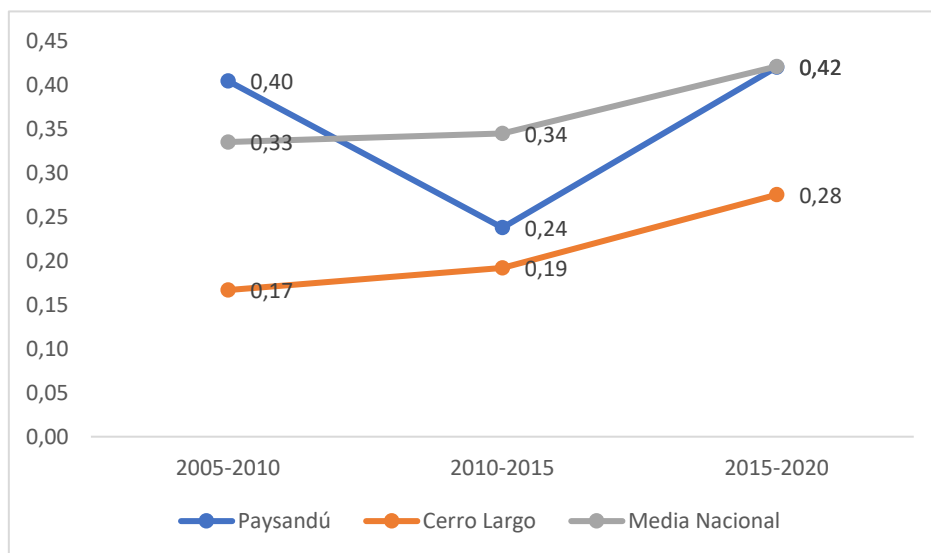
Dimensiones/ indicadores	Paysandú	Cerro Largo
Organización funcional	Jerarquización de unidades no tradicionales	Menor jerarquización de unidades no tradicionales
Tercerización (% promedio)	4,1%	6,7%
Funcionarios presupuestados (% promedio)	48,6%	30,8%
Mecanismos de incentivo	No	Sí
Variación plantilla t2-t1 (Promedio)	3,8%	-0,5%
Déficit acumulado sobre ingresos propios (% promedio (2016/2019))	-30%	-71%
Inversiones / transferencias (promedio 2011/2019)	0,30	0,20
Fideicomisos	Sí	No

Fuente: elaboración propia en base a Anexo 1.

Como se puede apreciar en el gráfico 12, la variación del índice de gobernanza técnico-administrativa muestra una trayectoria en V en Paysandú, mientras que levemente ascendente en Cerro Largo, sin alcanzar los valores de Paysandú. En relación al promedio nacional, Paysandú cae por debajo en el período 2010-2015, y vuelve a crecer en 2015 hasta llegar a un valor idéntico al promedio nacional. A los efectos de la comparación entre

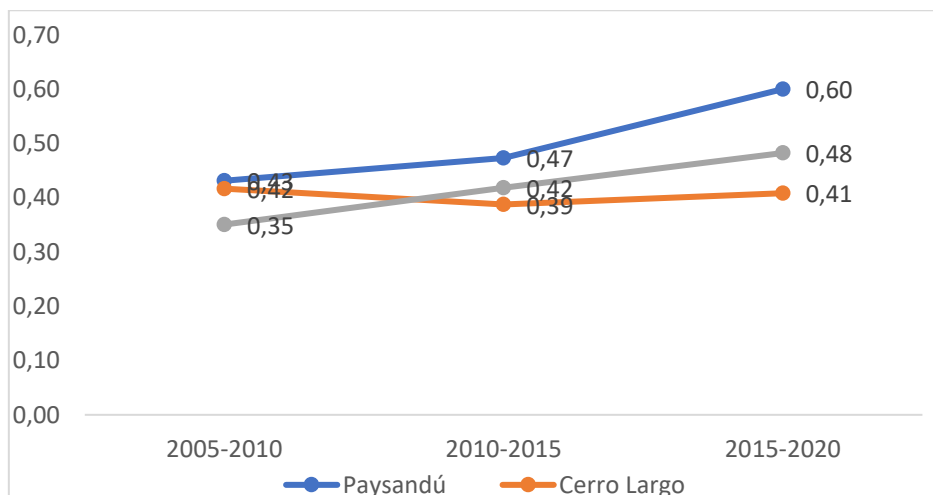
los dos departamentos seleccionados es relevante destacar que, aunque fluctúan, ambos se mueven en niveles diferentes. Esto también es posible observarlo a nivel del índice de gobernanza departamental, donde Paysandú ofrece un posicionamiento más cercano al MGL en comparación con Cerro Largo (ver gráfico 13).

Gráfico 12. Variación del IGTA promedio, Paysandú y Cerro Largo (2005-2020)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 13. Variación del IGD promedio, Paysandú y Cerro Largo (2005-2020)



Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 1.VII.

7.2. Incidencia de las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias

Caracterización de los *issues* y su justificación

El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, como las políticas sociales en sentido amplio, fueron componentes centrales del paquete programático de políticas públicas que llevó a cabo el gobierno nacional del FA entre 2005 y 2020. Ambos asuntos de políticas públicas (*issues*) tuvieron como principal característica una fuerte territorialización (Freigedo et al., 2019). Esta característica de territorialización de las políticas y de auge de las políticas territoriales, fue un sello de la agenda de gobierno del FA, y supuso un conjunto de innovaciones y cambios en el entramado institucional del Estado nacional. En gran medida, tanto el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, como las políticas sociales consideradas en sentido amplio, fueron objeto de reformas en el período analizado, innovaciones normativas e institucionales, redefinición de competencias y atribuciones, y, en ese marco, formaron parte de una agenda de descentralización del país (Rodríguez, 2011).

Es por esta razón que resulta pertinente seleccionar ambas políticas, en tanto son *issues* que se transforman y además lo hacen en el marco de un repertorio de reformas inspiradas en un modelo neodesarrollista y un tipo de Estado neokeynesiano.

El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible encarnan una visión del desarrollo que incluye la perspectiva medio ambiental, social, y la variable intergeneracional de largo plazo en el estudio de los impactos y los riesgos que supone la inversión y el crecimiento económico (Alkire, 2002; Anand & Sen, 2000).

Hay en esta perspectiva una fuerte vocación de articulación, interconexión y transversalidad de las políticas públicas, con orientación al territorio, que se expresan en el reconocimiento de los ámbitos subnacionales de gobierno en todo el desarrollo del instrumental incluido en la LOTyDS. Precisamente, esta ley establece con claridad los distintos instrumentos y acciones asociadas a su implementación: directrices nacionales, directrices departamentales, estrategias regionales, planes interdepartamentales y mirrorregionales y planes locales. Asimismo, establece los pasos necesarios para el diseño e implementación de cada uno de los instrumentos y encomienda a la DINOT su ejecución y monitoreo. A nivel político cuenta con una importante conducción de alto nivel, encarnada en el ministro del MVOTMA y director de la DINOT. A nivel económico, técnico y administrativo, desarrolla convenios con las intendencias para la adopción de las

distintas medidas que proveen de recursos, asistencia técnica y seguimiento a todo el proceso. Todo ello en el marco de una demarcación concurrente de las competencias de ordenamiento territorial entre los niveles nacional y departamental de gobierno.

Estas características hacen del *issue* en cuestión un campo acorde a esquemas fuertes de RIG. Esto es, ámbitos, normas e instrumentos relevantes de relacionamiento intergubernamental, con delegación de funciones y competencias desde el centro hacia los departamentos, con recursos económicos y desarrollo de mecanismos técnicos y administrativos efectivos, todo lo cual genera efectos sobre la capacidad de gobierno subnacional, en este caso de las intendencias, para enfrentar la competencia del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

En cuanto a las políticas sociales, la principal innovación institucional consistió en la creación del MIDES y el impulso de una serie de políticas focalizadas en la población más pobre, en una primera instancia el PANES y luego el Plan de Equidad. También el impulso de programas y proyectos con enfoque de derechos con amplio despliegue territorial. La creación de un ministerio especializado en las políticas sociales y el desarrollo de su institucionalidad es lo relevante en términos de RIG. Aunque la política social también contó con otros componentes relevantes como la creación del SNIS, o todo el paquete de vivienda de la mano de diversas organizaciones gubernamentales (BHU, ANV, Plan Juntos), en términos de RIG la institucionalidad del MIDES es la clave para poder comprender cómo se produjo la relación entre el gobierno central y los gobiernos departamentales en el campo de las políticas sociales.

Al contrario de lo observado para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, los mecanismos de RIG impulsados en el ámbito de las políticas sociales en relación a los gobiernos subnacionales pueden considerarse como "débiles". Si bien el MIDES surge con una importante vocación de territorialización de las políticas públicas y tendencia a la intersectorialidad, los mecanismos de coordinación verticales son muy débiles. Tanto las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) como los diversos ámbitos de programas y proyectos que buscaban la participación de las intendencias fueron escasamente institucionalizados, contaron con baja delegación o capacidad de toma de decisiones desde abajo, lo mismo que una baja o nula posibilidad de asignar recursos desde el territorio. Al contrario, la política estuvo fuertemente centralizada en las estructuras decisionales del ministerio, y en menor medida del gabinete social, sin participación de los intendentes en la toma de decisiones. En el contexto de una vocación y prédica participativa del gobierno, en el campo de las políticas sociales se priorizó la

implementación de los programas y proyectos a través de organizaciones de la sociedad civil y no de los gobiernos subnacionales.

En consecuencia, los arreglos y mecanismos de relacionamiento intergubernamental MIDES/intendencias dependieron en mayor grado de las relaciones informales entre intendentes y directores departamentales. No se establecieron ámbitos de RIG basados en leyes que dieran lugar a procedimientos y traspaso de capacidades y competencias desde el gobierno central hacia las intendencias, a diferencia de lo ocurrido en el caso del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (Ver Cuadro 31).

Cuadro 31. Descripción de los *policy issues* seleccionados según dimensiones de RIG

Dimensiones de análisis	OTyDS	Políticas sociales
Delimitación de competencias	Establece competencias concurrentes con supervisión de la DINOT	Competencia del GC con conducción del MIDES y el Gabinete Social
Asignación de recursos fiscales	Transfiere recursos a través de convenios condicionados al avance de los instrumentos Focalizadas en las intendencias	No fija mecanismos de transferencias de recursos hacia las intendencias. Tiene mecanismos de transferencias a las OSC
Complementariedad de los instrumentos de RIG	Alta complementariedad a nivel subnacional: LOTyDS, convenios, protocolos, asistencia técnica, mecanismos de audiencia pública, vocación interinstitucional.	Baja complementariedad a nivel subnacional: Ley de creación del MIDES, gabinete social, concejo nacional de políticas sociales. Desconcentración sin delegación hacia los gobiernos departamentales. MIPS con baja autonomía donde las intendencias son un actor más.
Relaciones informales	Alta voluntad política del ejecutivo. Liderazgo del director de la DINOT y buena relación con los intendentes. Acompañamiento técnico en el desarrollo de los instrumentos departamentales, regionales y locales.	Baja voluntad política del ejecutivo. Dependientes de la relación política y personal. Conflicto latente entre intendentes y directores departamentales en situación de cohabitación. Relacionamiento técnico ad hoc

Fuente: elaboración propia.

Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: RIG fuerte que genera efectos sobre los modelos de gestión de las intendencias en la dirección de la gobernanza local

Delimitación de competencias: mayor descentralización y concurrencia basada en la ley

El primer aspecto destacable del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible es el lugar privilegiado que desde la concepción de la política pública se reserva a los gobiernos departamentales. Aunque por sentido común podría considerarse obvia la participación de las intendencias en la materia del ordenamiento territorial (porque ocurren en el territorio, las inversiones y sus impactos están localizadas en una determinada superficie, con su correspondiente marco institucional, sistema de actores, etc), la alternativa de política pública fue jerarquizar el papel de los gobiernos departamentales en la materia. Esto fue plasmado en la LOTyDS de 2008 al reconocer la concurrencia de la materia, salvaguardando en todo momento la autonomía departamental (Art. 3).

La ley es consecuencia de un largo proceso que surge en los años 90s de la mano de la creación del MVOTMA, y había tenido diversos intentos fallidos por concretarse. De alguna manera, el ascenso del FA al gobierno nacional y las correlaciones de poder imperantes en ese contexto hicieron posible lo que hasta el momento había sido truncado, fundamentalmente por una preeminencia de tipo constitucionalista amparada en la inconveniencia de interceder por vía legal sobre el derecho de la propiedad privada, es decir, que el Estado intervenga sobre el uso del suelo a riesgo de vulnerar derechos esenciales como el derecho de propiedad.

Sin embargo, la situación cambió y tanto por cuestiones ideológicas y programáticas («el ordenamiento territorial es una cuestión de izquierda»⁷¹) como por la necesidad de adaptarse a un entorno de crecimiento y desarrollo económico que emergía como consecuencia del boom de los *commodities* y el auge de la forestación a la salida de la crisis de 2002, el proceso culminó con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008.

Ahí es donde está el eje central de la ley de ordenamiento territorial de 2008. En el artículo 3 admite la concurrencia de competencias de las diferentes instituciones involucradas. La concurrencia de competencias lo que hace es neutralizar cualquier conflicto que pueda aparecer porque dice que todos son competentes y deja librado al desarrollo de los instrumentos la resolución de los conflictos que puedan surgir donde todos tienen igual

⁷¹ Entrevista personal, informante calificado.

jerarquía. Además, la Constitución es bastante clara en que las intendencias son las que definen dentro de su territorio. Las autonomías para los intendentes son más sagradas que la Constitución. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Esta concurrencia señalada en la ley necesita para hacerse efectiva de una alta capacidad de conducción en la ejecución de la política, esto es, pasar del proceso legislativo al proceso ejecutivo y por tanto de la decisión a la acción. Este rol fue reservado en la ley y encomendado en la práctica a la DINOT. Hubo una fuerte conducción política del proceso previo a la ley de la mano del entonces ministro Arq. Mariano Arana, reconocido político, técnico e intelectual asociado a los asuntos del urbanismo y en particular al ordenamiento territorial. La ley contó así con un fuerte liderazgo político a nivel del Poder Ejecutivo, desde el presidente hasta el ministro. Eso le dio, además de una fuerza política acorde a lo que era la agenda reformista del primer FA, una elevada legitimidad técnica que favoreció el consenso a nivel de los partidos políticos y demás actores involucrados.

A nivel de la DINOT, se observó una conducción y alineamiento estratégico fundamental con las orientaciones del gobierno, también en la etapa de implementación de la ley. En este aspecto fue clave la figura del Ing. Agr. Manuel Chabalgoity, hombre de confianza de los gobiernos de Vázquez y Mujica, quien se desempeñó como director de la DINOT entre 2008 y 2015. El hecho de que continuara en su cargo pese al cambio de administración en 2010 es prueba de la continuidad del proceso que se había iniciado en el período anterior.

La ley establece claramente un mandato: a la DINOT le toca una tarea fundamental de liderar y facilitar las políticas nacionales que tienen que ver con la transformación del territorio, pero también le toca cooperar y buscar lograr una coherencia, una concurrencia con las políticas locales de ordenación y de gestión del territorio (...) No solo que la DINOT tiene esa competencia, sino que tiene esa tarea de buscar esa concurrencia de políticas y le toca esa tarea de cooperar con los gobiernos departamentales para llevar a cabo esa competencia que los gobiernos departamentales tienen. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

En definitiva, la ley estableció la concurrencia de la materia del ordenamiento territorial reconociendo y otorgando a los gobiernos departamentales la competencia de la materia, lo que suponía que les encomendaba el desarrollo de instrumentos en el marco de la autonomía departamental consagrada en la Constitución. Para que ello se cumpliera, es decir, para favorecer el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial dependiente de los departamentos, estableció un mandato a la DINOT para fortalecer las

capacidades de las intendencias y colaborar con ellas en el diseño y gestión de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Al establecer la concurrencia, dejó librado a la coordinación y acuerdo que se pudiera alcanzar entre las partes en el proceso de elaboración e implementación de cada uno de los instrumentos, la resolución de los conflictos que pudieran generarse a escala de la dinámica productiva y territorial. El hecho de que la DINOT estuviera al frente del proceso y contara con amplio apoyo político y legitimidad entre los actores intervinientes favoreció la conducción de la política – al menos en esta etapa- por parte del Poder Ejecutivo.

Asignación de recursos fiscales: transferencias de recursos para el desarrollo de los instrumentos

Uno de los componentes centrales de la estrategia del gobierno nacional para implementar la ley fue la asignación de recursos a través de transferencias con destino directo a las intendencias. Esta asignación de recursos fue mediante convenios con las intendencias para que estas contraten los equipos técnicos, diseñen las unidades de ordenamiento territorial y lleven adelante los instrumentos con el seguimiento y apoyo de la DINOT. Se trató de convenios marco dentro de los cuales se desprendían convenios específicos asociados al desarrollo de cada uno de los instrumentos. Estos fondos estaban previstos en el presupuesto quinquenal de la DINOT, o sea que la voluntad política e institucional estuvo reflejada en el presupuesto. La principal característica era que estos fondos iban directamente a las intendencias y eran estas las encargadas de administrarlos, siempre con el seguimiento y acompañamiento de la DINOT.

El gobierno nacional desde la DINOT le pasa plata directamente a las intendencias en diferentes escalas. Y es para: capacitación y apoyo a los servicios técnicos departamentales, estímulos a la investigación aplicada, etc. Podés pasarles plata para hacer estudios, talleres y capacitación. Y también para la elaboración de guías y protocolos de normas técnicas como apoyo a los gobiernos departamentales para elaborar los instrumentos departamentales y el dictado de las normas pertinentes y además colaboración técnica y financiera con las intendencias en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial. Con estos fondos las intendencias armaron todas las unidades de ordenamiento territorial, compraron software de información geográfica, capacitaron gente... (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Entre 2008 y 2020 la DINOT firmó convenios marcos y específicos con todas las intendencias para el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales y locales. En el caso de Paysandú y Cerro Largo se firmaron convenios

para el desarrollo de las directrices departamentales, estrategias regionales y planes locales de acuerdo al siguiente detalle (ver cuadro 32).

Cuadro 32. Desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible vía convenios DINOT/intendencias, período 2009-2020.

Departamento	Fecha de aprobación por parte de la Junta Departamental	Instrumentos	¿Convenio?
Paysandú	01/12/2011	Directrices Departamentales de Paysandú	Sí
Paysandú	10/10/2013	Plan Local de la Microrregión de Quebracho	Sí
Paysandú	12/02/2015	Plan Local de Porvenir	Sí
Paysandú	02/07/2015	Plan Local de Chapicuy	Sí
Paysandú	26/04/2018	Plan Local de ciudad de Paysandú y su Microrregión	Sí
Paysandú	18/06/2020	Plan Local de la Microrregión de Guichón	Sí
Cerro Largo	05/12/2011	Plan Local Laguna Merín	Sí
Cerro Largo	06/11/2013	Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial de la Región Este	Sí
Cerro Largo	23/12/2016	Directrices Departamentales de Cerro Largo	Sí
Cerro Largo	27/12/2012	Plan Local Melo (Elaboración)	Sí

Fuente: extraído del Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial en <https://sit.mvotma.gub.uy/inot/#/inicio>

El hecho de disponer de recursos para la contratación de equipos técnicos es altamente valorado por los actores locales. Las intendencias no contaban con equipos consolidados capaces de llevar a cabo todos los requerimientos de la ley. En este sentido se apostó por la contratación de equipos multidisciplinarios que combinaban diversos perfiles técnicos y profesionales como arquitectos, ingenieros, trabajadores sociales, abogados, entre otros.

Aunque existían distintos puntos de partida en cada departamento, el avance en la dirección de conformar unidades de ordenamiento territorial (UOT) se dio tanto en Paysandú como en Cerro Largo. No solo se trató únicamente de instalar equipos técnicos para realizar una tarea determinada (el desarrollo de los instrumentos departamentales), sino que se desarrolló un trabajo de formación permanente y de articulación hacia afuera, tanto con otras unidades organizativas de las intendencias, principalmente obras, desarrollo económico, medio ambiente y descentralización, como hacia afuera en relación a otros actores e instituciones del territorio. En este sentido, las UOT generaron una tracción positiva en la dirección de la planificación estratégica, tanto de la intendencia como organización de gobierno como del territorio en su conjunto.

Traspasaban fondos para contratación de técnicos que eran los que estaban a cargo de hacer los planes, porque las intendencias no tienen tantos técnicos y muchos son absorbidos por Obras, no tienen gente para ordenamiento. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

Éramos cinco en total. Los cargos que venían de afuera (recursos técnicos) que se contrataban por la intendencia eran siempre contratos que financiaba la DINOT. En ocasión del plan de Paysandú se hizo un llamado, y después venía gente de la DINOT. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

Paysandú contaba con antecedentes en el área de ordenamiento territorial, pero era otra lógica, más tradicional, «eran aquellos planes directores»⁷² que tenían una mayor rigidez y la función de la intendencia se circunscribía al tema de las habilitaciones y permisos de construcción, carecían de una visión global e integrada a otras miradas como la ambiental o la del desarrollo económico y social con perspectiva estratégica. En el caso de Paysandú se observa un proceso de jerarquización de la UOT, que pasó de ser una oficina dependiente de la dirección de Obras a una dirección general a partir del presupuesto quinquenal de 2015.

La intendencia de Cerro Largo, si bien contaba con experiencias de planificación estratégica, no contaba en 2005 con una unidad de ordenamiento territorial. Esta se fue conformando a partir de los convenios con DINOT, como lo afirman los informantes calificados del departamento:

Ellos te mandan la plata. Podés contratar técnicos, hacer compras de insumos, sistemas informáticos, foto impresoras, te dan los instrumentos para que vos puedas crecer, además del apoyo continuo, permanente. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

En materia de ordenamiento territorial sí ha habido avances sustantivos de la mano de un equipo técnico muy respetado comandado por Cano, que se ha mantenido a lo largo de las administraciones. Hay áreas de la intendencia que se desmantelan con los cambios de gobierno. Cuando ocurre eso se pierde capacidad de gestión. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

Complementariedad de los instrumentos de RIG: alta confluencia de los instrumentos políticos, legales, económicos y administrativos

La RIG es fuerte en la medida en que es capaz de articular con eficacia instrumentos de gestión políticos, legales, económicos y administrativos. En la dimensión política ya ha sido señalada la voluntad del gobierno central para impulsar la política pública. Esta voluntad política se trasladó desde el ejecutivo hacia el legislativo en lo que fue la aprobación de la ley. La ley es el principal instrumento normativo, y esto es central, porque

⁷² Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú.

dota a la política pública de un alto contenido formal, que obliga y mandata tanto a la DINOT como a las intendencias para el desarrollo de los instrumentos.

Pero también hay un componente formal en la asignación presupuestal que se le dio a la política; es decir, no sólo hay fines, objetivos y metas, sino que hay recursos económicos otorgados por ley para llevarlos a cabo. Y, simultáneamente, hay un desarrollo de instrumentos administrativos y técnicos, desde la asistencia técnica especializada que ofrece la DINOT hasta la modalidad de convenios marcos y específicos, lo que obliga a las partes a avanzar. Los convenios no solamente regulan las partidas presupuestales con destino a las intendencias para la conformación de las UOT, sino también dan lugar a protocolos y procedimientos para alcanzar los productos esperados. Por lo tanto, hay una fuerte articulación interna entre los instrumentos políticos, económicos, legales y administrativos de la RIG, lo que favorece su eficacia.

Esta fuerte articulación interna es acompañada por incentivos hacia afuera que van a posibilitar que las intendencias se sumen al proceso de ordenamiento territorial que conduce el gobierno central. Existe una trama de conexiones normativas vinculantes a nivel de autorizaciones y permisos de otros ministerios o agencias estatales (DINAMA, MIEM, MGAP, UTE, OSE, por citar algunos) que hacen que las intendencias, motivadas fundamentalmente por la necesidad de atraer inversiones, se muestren interesadas en avanzar con el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenibles previstos en la ley.

Al ser un mandato legal, los gobiernos departamentales tienen un mandato en el cual deben desarrollar esa sanción. Pero además hay una situación vinculante. Es decir, para poder desarrollar y atraer inversiones tiene que haber un marco de ordenamiento. Eso es así. Está conectado con otras políticas públicas. Está conectado con los permisos ambientales. Si el gobierno departamental no determina a través de los instrumentos la categoría de suelo, todo el marco de actuación de su normativa y de sus permisos, queda no te digo en un grado de ilegalidad, pero sí de menor seguridad jurídica para el desarrollador y los inversores y la propia política pública de vivienda, de vialidad, de infraestructura, los permisos ambientales. Hay una serie de cosas que están enganchadas que tienen que ver con que esté el marco de planificación vigente, que haya una categorización del suelo que le dé seguridad luego al conjunto de permisos que viene derivado de eso, que hace que los gobiernos departamentales de alguna manera tienen ese incentivo para plegarse. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Los instrumentos de ordenamiento son ley departamental que en definitiva rige para todas las actividades en el territorio. En transporte, industria y demás cuando desarrollan sus

políticas tienen que verificar que haya una coherencia. Y para eso hay mecanismos según el caso que se han desarrollado, más o menos efectivos, de intercambio de información. El más efectivo de todos es la combinación, en los grandes proyectos de infraestructura, con los permisos ambientales (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

A la señalada fuerte articulación interna y los incentivos de la política en la fase de planificación, deben agregarse también la existencia de incentivos para la gestión efectiva del territorio en la fase de implementación, a través de los mecanismos de gestión territorial que también prevé la ley. Como se explicará más adelante, la RIG es más efectiva en la dimensión de la planificación territorial que en relación a los logros en la fase de implementación. De todos modos, al momento de los intendentes sumarse a la política pública, advierten con expectativa la chance de aumentar ingresos, mitigar los efectos ambientales, y favorecer una mayor cohesión territorial en sus departamentos.

No solamente la actitud normativa de las reglas de juego. Hay una actitud que está basada en las posibilidades de gestionar el territorio a través de todo el instrumental de gestión que la ley plantea, que el marco legal plantea, que es la de poder llevar a cabo, no solamente una planificación normativa defensiva, en el sentido de ordenar lo que se viene, sino también de ir a buscar lo que queremos que suceda. Y eso que parece interesante, hemos trabajado mucho y se trabajó mucho en el período pasado justamente para hacerlo real. Eso se desarrolla fundamentalmente a través de lo que se llama los instrumentos de gestión del territorio. Por ejemplo, desarrollar todo el instrumental financiero, de impuestos, tasas, fondos de gestión, actualización de catastro, contribución inmobiliaria diferenciada, impuesto al baldío, toda una cantidad de instrumental que está vinculado a la ley, y que los gobiernos departamentales que lo van tomando como herramienta ven ahí una gran oportunidad para mejorar su gestión en el territorio. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

La articulación interna entre los instrumentos de gestión, tanto en la fase de planificación como de gestión, como los incentivos conformados básicamente por la conexión normativa a través de los permisos ambientales, son acompañados a su vez por un nivel de apertura y vocación interinstitucional particular de la RIG. Dicho de otro modo, aunque la colaboración en la gestión pública muchas veces es la excepción, el diseño de la política de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y los mecanismos de RIG que establece, se caracterizan por una alta propensión a la coordinación y participación interinstitucional, no solo en el diseño, sino también en la acción. En este sentido, cabe mencionar algunos ámbitos, programas y proyectos que fueron antecedentes o simultáneos y que operan como vasos comunicantes de la RIG a nivel vertical y horizontal.

Uno de ellos es el proyecto de Fortalecimiento del Congreso de Intendentes llevado a cabo entre 2005 y 2009 con participación de OPP y PNUD. En este marco se incluyó un componente de estudios y capacitación de los cuadros de las intendencias en la materia de ordenamiento territorial. Este proceso no sólo supuso un fortalecimiento del Congreso en términos de su estructura, sino que también dio pie a la creación y consolidación de diversas comisiones temáticas, como el caso de la RODE (Red de Oficinas de Desarrollo), que sirvieron de base para el desarrollo posterior, no sólo del ordenamiento territorial sino de otros asuntos⁷³. Varios entrevistados coinciden en señalar la relevancia que le cupo al liderazgo del entonces intendente de Canelones Dr. Marcos Carámbula que fue un importante articulador entre las diversas posiciones políticas, aspecto atribuido en gran medida a su «don de gente y capacidad de negociación»⁷⁴.

Otro antecedente importante que favoreció la complementariedad entre intendencias y gobierno central en las cuestiones de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible fue el Programa Uruguay Integra de la OPP y la UE⁷⁵. En este marco se implementaron una veintena de proyectos departamentales y regionales con fuerte vocación de coordinación interinstitucional y planificación territorial. La modalidad principal fue a través de proyectos concursables, pero también contó con un importante componente de capacitación y asistencia técnica local e internacional que en ocasiones propiciaron buenos niveles de articulación. Se destacan principalmente en la primera fase de este programa los Proyectos Región Este y Cohesión Eje Ruta 7, donde en ambos casos hubo una simultaneidad y articulación, en ocasiones *ad hoc*, pero también de la mano de convenios y acuerdos interinstitucionales que favorecieron el trabajo territorial en el marco del ordenamiento territorial.

En el proyecto de Cohesión Eje R7 fue muy clara la intervención y la relación con los llamados socios que eran las otras instituciones, que era fundamental para que se pudieran lograr los objetivos del proyecto. En ese proyecto sí fue muy claro el trabajo en conjunto y la importancia del trabajo en conjunto. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

Estos proyectos, además de la articulación y coordinación interinstitucional tenían una vocación participativa en la medida que apoyaban y financiaban ejercicios de participación ciudadana y diversas modalidades de gestión comunitaria y participativa. Este trabajo fue reconocido en Cerro Largo como facilitador del trabajo de planificación participativa que

⁷³ Un aspecto que operó como facilitador de este proceso fue el ascenso del FA por primera vez al gobierno nacional y a siete intendencias del interior del país.

⁷⁴ Entrevista personal, informante calificado.

⁷⁵ La Unión Europea contaba con antecedentes en Cerro Largo a través del Programa PRODENOR, cuya incidencia es considerada relevante por los entrevistados en el trabajo social realizado en la región norte del país.

se dio después en el marco del diseño de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Por lo menos en el eje de la ruta 7 fue muy fácil trabajar, porque ya veníamos trabajando con los vecinos. Después en el resto del departamento... Pero no, fue buena la participación, fue buena. Porque de alguna manera estábamos relacionados desde antes. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

Además de programas y proyectos de base territorial, el despliegue de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sobre todo en su fase de planificación, contó con la participación de otros ámbitos que habían sido impulsados por los ministerios del gobierno central en clave de descentralización o desconcentración. Tal es el caso de las mesas de desarrollo rural y los concejos agropecuarios departamentales en la órbita del MGAP, las MIPS en la órbita del MIDES y las direcciones de salud del MSP, entre otros. Las memorias de la DINOT y el repaso del relevamiento técnico realizado en el marco del trabajo de planificación territorial dan cuenta de una vocación participativa, donde en general se propiciaba la participación de una gran cantidad de actores institucionales en las diversas etapas de la planificación territorial.

En la fase de ejecución de los instrumentos, también se observan niveles de articulación y coordinación importantes con otras agencias y ámbitos del gobierno y de la sociedad civil. Aunque no exento de dificultades, en el caso de Paysandú se señala como ejemplo una política local de relocalización de familias en zona inundable. Ello se produjo gracias al trabajo coordinado entre intendencia y gobierno nacional, en el marco del desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial:

Cuando existió la policía territorial, ahí se hizo un proyecto con la OPP y se trabajó muy bien, que era un millón de dólares para áreas inundables (vía PDGS), donde la intendencia fue sacando toda la gente de la Chapita, y en dos años se relocalizó toda la gente, que hacía 50 años estaba ahí. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

La OPP fue un socio destacado de la DINOT, principalmente en relación al trabajo con las intendencias. En este sentido, incluyó dentro del componente de fortalecimiento institucional del PDGS una línea de apoyo a las intendencias en la materia, como también apoyó el trabajo vinculado a la mejora de las finanzas subnacionales, en estrecha relación con los instrumentos de gestión de ordenamiento territorial. Entre 2010 y 2015 formó el área de políticas territoriales (APT) que trabajó con una fuerte impronta regional y territorial, favoreciendo la articulación de la cartera de programas de la OPP en relación

con la Comisión Sectorial de Descentralización y las intendencias. A partir de 2015 incluyó una línea de trabajo en la dirección de localización de ODS, lo que en conjunto favoreció el trabajo de planificación llevado a cabo por las intendencias. Además, apoyó el trabajo de fortalecimiento de las direcciones de desarrollo y de la RODE, en el marco del programa Uruguay Más Cerca (UMC). Aunque se trató de programas y proyectos no siempre articulados en su diseño, aportaron al desarrollo de una masa crítica subnacional que confluyó con los objetivos de la LOTyDS y el trabajo que desde la DINOT se estaba impulsando.

Todo este desarrollo de la intersectorialidad con cierta vocación de integralidad de las políticas públicas, al menos en la fase del diseño y la planificación, se vinculó a un nuevo enfoque del ordenamiento territorial, lo que era también reconocido por los actores subnacionales, más por los técnicos que los políticos, a la hora de la elaboración de los instrumentos que establecía la ley:

Lo que se hizo en el 90 tiene que ver con lo que eran antiguamente aquellos planes directores. No tenían en cuenta lo ambiental. Cuando surge la ley se incorpora lo ambiental y los impactos que pueden llegar a tener los planes. Por todo ello, ahora no son más planes directores sino planes de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible con otra impronta. Eso con el tiempo se ha venido desarrollando y perfilando hacia otras cosas. Entonces empezamos a incorporar cosas tan necesarias como la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo. Del plan director del 90 a los planes de ordenamiento de hoy, hay incorporación de distintas variables, lo que se ha dado en un proceso de formación de los técnicos que es un proceso que también se va dando a nivel nacional (...) Además son formalidades que hay que cumplir dentro del instrumento y de la normativa que exige la DINOT. Está la memoria informativa, la memoria de ordenación, la evaluación ambiental estratégica, la memoria participativa, cada uno de esos documentos conforman también el propio plan (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

La ley también establece que la DINOT apoye, supervise y controle todo el proceso de diseño de los instrumentos, y le encomienda elaborar el informe de correspondencia, que opera como documento de verificación de que todas las etapas se han cumplido conforme a la ley y a lo establecido en los protocolos técnicos concerniente a cada instrumento. Se produce entonces una complementariedad entre los instrumentos internos que son los que la ley prevé, y también en relación a otros instrumentos que van en la misma dirección, como por ejemplo los programas y proyectos de otras oficinas públicas. Todo ello redunda en un mayor fortalecimiento de la RIG.

Arreglos informales que favorecen el avance de los instrumentos previstos en la ley

Los arreglos informales se producen principalmente en tres niveles; a) nivel horizontal, entre jerarcas y políticos del gobierno nacional, en este caso del mismo partido y muchas veces de sectores afines, lo que favorece la implementación de la política del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible; b) nivel vertical, entre los mismos jerarcas y los intendentes y los técnicos del gobierno nacional y los gobiernos departamentales, que aun siendo de distintos partidos tienen diálogo fluido y entablan relaciones de complementariedad y conveniencia recíproca; y c) entre los técnicos y funcionarios, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos departamentales entre sí, con una lógica similar a la de "redes profesionales"(Jordana 2001).

La lógica formal establecida en la ley, como los arreglos administrativos que también revisten resguardo formal (legal) y técnico, no inhiben la relación entre los políticos y los funcionarios que intervienen en el desarrollo de los distintos instrumentos de ordenamiento territorial. Estos arreglos informales se expresan en acciones como el seguimiento, la comunicación, el intercambio técnico, y también en las negociaciones que se dan, no *ad hoc*, sino encuadradas en un marco general que responde a la finalidad de la política pública.

Como fue dicho, a nivel del gobierno nacional, se observa un trabajo articulado entre la DINOT y el área de descentralización de OPP que favoreció la planificación y desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial. Esta complementariedad se dio en el marco de una voluntad política de avanzar en la materia del ordenamiento territorial en consonancia con el proceso de descentralización, principalmente en el primer período del gobierno nacional.

Este primer impulso se sostuvo en el segundo período, donde se destaca el hecho de la continuidad del director de la DINOT Ing. Agr. Manuel Chabalgoity, que como se señaló, fue un actor clave en el proceso de implementación de la ley. Aun en el marco de cambios que fueron relevantes a nivel del gabinete, esa institucionalidad no se perdió e inclusive se fortaleció de la mano de un fuerte liderazgo que, por otra parte, tenía el apoyo político del nuevo presidente⁷⁶. A nivel de la OPP, se creó el área de políticas territoriales (APT), que era un intento de reforzar la conducción de las políticas territoriales por parte del Poder Ejecutivo. Esto se tradujo en una reorganización del área de descentralización de la OPP, al mismo tiempo que supuso un impulso a los procesos de planificación territorial

⁷⁶ En base a informantes calificados.

orientados por objetivos de desarrollo económico, lo que era perfectamente compatible con la agenda del ordenamiento territorial.

A nivel vertical, se observó un fuerte liderazgo de la DINOT de la mano del perfil de su director que avanzó rápidamente hacia la concreción de los convenios con los gobiernos departamentales. Además, encomendó a los técnicos de la oficina a «meterse dentro de las intendencias»⁷⁷ y favorecer lo más posible el avance de los instrumentos, principalmente las directrices departamentales. Paralelamente también se desarrollaron las estrategias regionales y planes locales. Este impulso se vio reflejado en la proliferación de convenios y en el consecuente avance sucesivo y continuado de aprobación formal de los instrumentos de ordenamiento territorial por parte de los gobiernos departamentales.

Este liderazgo también respondió a una cuestión de «supervivencia presupuestal»⁷⁸. La DINOT era una oficina pequeña y con pocos recursos, no tenía la posibilidad de desconcentrarse en oficinas departamentales como lo hicieron por ejemplo el MGAP o el MIDES, entonces la estrategia pasaba por avanzar a través de transferir recursos a las intendencias para que estas armaran sus propias UOT. En esta lógica, aunque siempre se mantuvo una relación formal con el Congreso de Intendentes, el director de la DINOT avanzaba directamente y «teléfono en mano»⁷⁹ con cada uno de los intendentes:

Primaba más una relación intendencia por intendencia. Pero ahí la clave era Manuel (Chabalgoity) según los temas que le interesaban en ese momento. El primer arranque era esencialmente el lograr tener convenios firmados con las 19 intendencias. Tener convenios firmados que, además, los directores (de la DINOT) actuales se dieron cuenta, es lo que te apalanca para tener recursos. Si dejás de ejecutar esa línea presupuestal se corta, y una vez que se corta no la podés subir más. Porque como la dejaste de ejecutar para el año que viene te dicen, entonces no la precisás y te la cortan, así funcionan los presupuestos nacionales. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Tanto los técnicos y funcionarios que participaron en las distintas instancias de planificación y que terminaron formando parte de las UOT reconocen este liderazgo y el apoyo recibido por la DINOT. Los informantes calificados de las intendencias coinciden en señalar esta buena disposición y capacidad de liderazgo:

⁷⁷ Entrevista personal, informante calificado del gobierno central.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*.

Venían todos los meses, venían dos técnicos (...) y trabajábamos muy bien. Ellos venían, nos preguntaban si precisábamos algo, opinaban en lo que íbamos trabajando, estábamos en contacto permanente. Eso fue bueno. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

Por último, todo el trabajo realizado en el marco del desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial fue generando una masa crítica y redes de profesionales que retroalimentaron el proceso y favorecieron el fortalecimiento de capacidades a nivel de las intendencias, principalmente en las áreas de desarrollo y ordenamiento territorial. Estas redes también incluyeron a técnicos y profesionales de otros departamentos en el marco de procesos de planificación regional, y no se agotaron en el itinerario del ordenamiento territorial, sino que abordaron otras acciones como proyectos y programas propiciados por otros organismos distintos de la DINOT⁸⁰.

Resumen de los efectos sobre los modelos de gestión

La política de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que se implementa a partir de 2008 logró constituir ámbitos relevantes de relacionamiento intergubernamental y desarrolló instrumentos de RIG que hacen que pueda catalogarse como una RIG fuerte y que, por tanto, tiene incidencia sobre las capacidades estatales de las intendencias y los modelos de gestión que estas implementan. Aun con puntos de partida y características diferentes, este fortalecimiento es observable tanto en los departamentos de Paysandú (IDH alto y sistema de partidos competitivo) como en Cerro Largo (IDH bajo y sistema de partidos predominante).

A nivel del conjunto de la organización intendencia departamental, se favoreció la articulación y coordinación interna entre varias áreas y unidades organizativas, que se sumaron en el diseño e implementación de los distintos instrumentos. Esta colaboración no se produce de la misma manera en relación a todas las unidades organizativas. Suele ser más fluida con algunas áreas como medio ambiente, obras, descentralización, y es más incipiente con otras como hacienda y administración, por citar algunas. Esto constituye un desafío principalmente a la hora de pasar de la planificación a la concreción e implementación de los instrumentos de gestión.

En ambas intendencias se observa una gran comprensión y motivación para participar del proceso de la política pública, quizá derivada de la formalización de la RIG, pero también

⁸⁰ Por ejemplo, los arquitectos de la UOT podían colaborar en el diseño de proyectos de inversión edilicia o espacios públicos, urbanismo, etc. Los economistas o trabajadores sociales participaban en el diseño de proyectos de desarrollo local. Esto surge de las entrevistas con los informantes calificados de las intendencias.

de las expectativas que generó el proceso en cuanto a la capacidad concreta de las intendencias de fortalecerse en su capacidad de gestión territorial y captación de inversiones:

El ordenamiento territorial busca ganar eficiencia en la gestión de la intendencia, en la gestión del territorio, evitar malas inversiones, tanto en el sector público como en el privado. Generar recursos también (...) cuando se hacen los fraccionamientos o el cambio de categoría de suelo, en las multas, ingresos de nuevos expedientes, nuevos trámites. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

Se reconoce no solo esta posibilidad sino también el aporte en cuanto a la formación de capital humano, lo que no es condición suficiente pero sí necesaria para el fortalecimiento de las capacidades estatales y la generación de modelos de gestión más innovadores, tendientes a la gobernanza local, menos discrecionales, basados en la planificación estratégica y con mayores grados de flexibilidad para adaptarse a los cambios de un entorno que es cada vez más complejo:

Creo que hoy las intendencias tenemos un mayor conocimiento del ordenamiento territorial, hay experiencia, hay gente formada, que trascienden a quiénes estén o no en el cargo de intendente, y a nivel país también. Nosotros hoy en Cerro Largo podemos detectar las zonas y orientar al privado para que instale su inversión y se genere la infraestructura. Y estamos generando infraestructura vial acorde a eso. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

Este fortalecimiento del capital humano y del nivel técnico de las intendencias es parte de un proceso que es gradual, y forma parte también de un cambio cultural a nivel de la gestión pública y de los gobiernos subnacionales en particular. El ordenamiento territorial no solo generó la conformación de las UOT sino también su jerarquización y su nivel de incidencia sobre el resto de las dependencias de las intendencias, lo que supone un efecto también sobre la dimensión organizativa de las capacidades técnico-administrativas, más allá del impacto reconocible sobre la dimensión político-institucional de la mano del desarrollo de la planificación estratégica territorial.

Desarrollo de la planificación, formación de capital humano a nivel de los equipos técnicos de las intendencias, coordinación interna y adecuación del sistema organizativo, parecerían ser algunos de los efectos de esta RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias en la dirección de la gobernanza local.

Si bien yo había hecho una formación en urbanismo, era necesario formarse en los aspectos de la ley y de su implementación. Entonces nos empezamos a formar y entendimos que íbamos a intentar elaborar nosotros mismos desde la intendencia, con el equipo de la intendencia, y además solicitar de las distintas dependencias de la intendencia otros técnicos que nos apoyaran en la elaboración de los instrumentos, empezar a elaborar en la oficina nosotros mismos y no tener que hacer llamados a consultorías para la elaboración. Entonces a partir de ahí la elaboración de los instrumentos empezó a hacerse con los equipos técnicos de la intendencia. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

En suma, hay una alta tendencia a la intersectorialidad derivada del nuevo enfoque del desarrollo sostenible que está incluido en la ley. De este modo las UOT se integran por equipos técnicos multidisciplinarios que reciben acompañamiento y capacitación continua. Hay una lógica participativa que se promueve de la mano de incentivos que hacen que los intendentes se sumen a este proceso, no solo porque tienen la competencia sino porque es requisito formal para las inversiones que pretenden radicarse en cada departamento.

Asimismo, hay una conducción política que favorece la integración y complementariedad entre políticas que lleva a cabo el gobierno central y se dan relaciones intergubernamentales fuertes también a nivel horizontal, como es el caso de la DINOT en relación a DINAMA y OPP. Eso favorece la fortaleza y eficacia de la RIG al momento de incidir en los procesos de política pública subnacional, y tiende al fortalecimiento de las capacidades de las intendencias en la materia. Las intendencias definen objetivos estratégicos en el marco de las directrices departamentales, priorizan recursos, delimitan actividades, establecen condiciones para los emprendimientos, caracterizan el suelo, lo hacen de forma coordinada y con niveles de participación ciudadana que, aunque consultivos, tienen a legitimar el proceso. Los gobiernos departamentales aprueban formalmente estos instrumentos que tienen fuerza de ley en los departamentos, lo que limita el margen discrecional de la acción de las autoridades locales.

Políticas sociales: RIG débil que no genera efectos innovadores en los modelos de gestión de las intendencias

Delimitación de competencias: mayor centralización y baja autonomía subnacional

Una de las principales diferencias entre la política social y la política de ordenamiento territorial es el distinto grado de descentralización que tuvieron, y el diferente papel que le otorgaron a los gobiernos departamentales, tanto en el diseño como en la implementación de los diversos componentes de política pública.

La decisión de crear un ministerio nuevo y la necesidad de dotarlo de capacidades, como es el caso del MIDES, por oposición a un ministerio consolidado como era el caso del MVOTMA, explica en parte esta divergencia entre dos políticas que fueron centrales en la agenda del gobierno del FA.

El MIDES cuando surge avanza hacia una estructura de programas y dispositivos fuertemente atomizada.

Cada dirección nacional tenía su brazo ejecutor en territorio, y cada dirección tenía su área de programa, todos implementaban algo de manera directa (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

En este sentido, en el segundo período y con la entrada del ministro Olesker⁸¹, se lleva a cabo un proceso de reestructura tendiente a reducir esta atomización y mejorar los niveles de eficacia y articulación de los programas e instrumentos, con un fuerte énfasis territorial. Hay en este sentido una mirada territorial de la política pública, en consonancia con el desarrollo.

Esta reestructura estaba orientada a la profesionalización de la política social:

Se buscó darle una estructura piramidal, con una dirección política con una estructura por debajo que fuera más técnica. Que conformara una base burocrática técnica estable, con la idea de que cuando cambiara el ministro se mantuviera con independencia de quién era el ministro o el director departamental (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

⁸¹ Daniel Olesker, economista perteneciente al PS del partido de gobierno, fue ministro de Desarrollo Social entre 2011 y 2015. Anteriormente se desempeñó como ministro Salud Pública entre 2010 y 2011 bajo la presidencia de José Mujica.

Aunque tenía como sustrato la profesionalización y la generación de capacidades territoriales, adoleció de una estrategia de descentralización que supusiera una concurrencia de cometidos entre gobierno nacional y gobiernos departamentales, al contrario de lo observado en el caso del ordenamiento territorial. Ciertamente, el gobierno central nunca se propuso transferir o compartir competencias de la política social hacia los gobiernos departamentales. Esta doble condición de, por un lado, mantener la conducción de la política y propender hacia una mayor profesionalización y desarrollo burocrático, y por otro promover la generación de capacidades territoriales, pero sin transferir recursos ni funciones hacia las intendencias, es una característica central de las RIG que se van a generar en torno a las políticas sociales.

El diseño institucional del MIDES que emergió tras la reestructura señalada privilegió una desconcentración política y administrativa antes que una descentralización o delegación de competencias o atribuciones de los componentes de la política social hacia los gobiernos subnacionales. En primer lugar, estableció una desconcentración política centrada en las figuras de los directores departamentales que eran personas de confianza del ministro. En segundo lugar, estableció una desconcentración administrativa con la creación de los jefes de oficina que nucleaban todo el instrumental técnico en directa relación con los coordinadores de los programas nacionales. En tercer lugar, generó una red de servicios técnicos de nivel micro locales y barriales, que eran los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT). Como ámbito de articulación interinstitucional, apostó a las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), que eran el espacio donde las intendencias y los municipios podían participar, pero lo hacían en carácter de invitados y su participación era muy fluctuante dependiendo de los casos.

A nivel departamental la participación de las intendencias siempre fue dual, compartiendo mucho la visión de los actores sobre la necesidad de tener más independencia en la definición de las políticas sociales, reclamando más transferencia de recursos, pero también en un plano político-partidario, dependiendo de cuál era el juego, porque muchas veces aparecía el celo de los intendentes no FA: *‘ustedes vienen a implementar programas del gobierno nacional que no compartimos la visión, no son la agenda que tenemos nosotros, yo tengo la independencia para poder hacer cosas diferentes’*. Esa lucha se expresaba de distintas maneras en estos ámbitos interinstitucionales. Muchas veces cara a cara, y otras veces se expresa haciendo el vacío. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

No solo no hubo una transferencia de poder real hacia las intendencias por vía de recursos económicos o toma de decisiones sobre el uso de los recursos, sino que tampoco había delegación de toma de decisiones hacia niveles inferiores dentro de la propia estructura

del ministerio. Esto se expresaba en una baja capacidad de incidencia de los directores departamentales del MIDES para asignar recursos más allá de lo establecido en los programas definidos centralmente.

Los directores departamentales estaban muy limitados. Los recursos que el director administra son los de los programas y servicios del ministerio. (...) En alguna instancia, los más críticos de ellos planteaban que se sentían generales sin ejército (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Esta centralización política y administrativa de la política social, conspiraba contra una mayor participación y apropiación por parte de los gobiernos departamentales y de los intendentes en particular. Este es un aspecto que surge claramente, tanto de las entrevistas con actores nacionales como con actores departamentales:

En esa cuestión tengo opinión formada. Para mí es un error lo de las oficinas departamentales de los ministerios. (...) Debería haber mayor articulación, con el diseño de la política a cargo del gobierno central en forma conjunta con los gobiernos departamentales y municipales y una mayor delegación en la ejecución de las políticas con los actores locales. Las oficinas del MIDES, MGAP, MSP, etc. generan mayores problemas de eficiencia en la coordinación, mayor conflicto innecesario, falta de articulación (...) Debería haber más delegación y más articulación. Con la creación de las oficinas de los ministerios se duplican recursos. Y al final, estas oficinas siguen necesitando la logística de las intendencias y los municipios para llegar a los territorios. ¿Cómo llega el MIDES a Arévalo? No llega, llega la intendencia y los municipios. Hay muchos ejemplos. En el ciclón que hubo en Tres Islas iba el MIDES y ofrecía ayuda psicológica, la intendencia llegaba mucho antes con las chapas y los materiales para reconstruir los hogares (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

Esto conduce a que los ámbitos formales de coordinación no siempre tengan el mismo peso, en la medida en que no gozan del mismo reconocimiento y legitimidad por parte de los intendentes, lo que muchas veces depende de la relación política y también interpersonal entre intendentes y directores departamentales del MIDES.

Es el caso de Cerro Largo durante todo el período estudiado donde las MIPS fueron un ámbito que gozó de bajo reconocimiento y participación por parte de la intendencia, aspecto que cambió a partir de 2020 con el ascenso del PN al gobierno nacional:

Aunque la participación estaba reservada para el intendente de turno, participó solamente en alguna instancia muy puntual. Antes casi que no había representatividad, ahora sí hay una participación más estable...” (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

¿Por qué prima el conflicto sobre la cooperación? No es solo un problema de cohabitación (Moreira & Veneziano, 1996) donde cada gobierno reclama para sí la conducción de la política social en el territorio y los réditos electorales derivados de ella, sino que hay cuestiones asociadas al relacionamiento interpersonal. Las relaciones informales y las relaciones entre personas son destacadas por todos los entrevistados como condiciones necesarias para favorecer la colaboración.

Hay de las dos cosas. Diferencias de estrategia porque las intendencias son mucho más ejecutivas, y también hay factores personales, de las dos cosas. Nosotros en el ministerio, es todo mucho más burocrático, por ejemplo, en mi rol, tengo una dependencia de central, entonces las cosas llevan su tiempo, no puedo tomar decisiones (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

En Paysandú la situación fue variable de acuerdo al período de gobierno y a la relación entre partidos en cada período. En el primer período 2005-2010 hubo una relación de fuerte complementariedad entre gobierno nacional y gobierno departamental. Había un contexto de confraternización y coincidencia política derivada de la necesidad del FA de establecer las bases, tanto a nivel nacional como en el departamento. Ello se expresó en una relación fluida entre los niveles de gobierno a nivel de las políticas sociales y del MIDES en particular.

En el período 2010-2015 del intendente Bentos (PN), la relación fue más distante. La intendencia no le otorgó relevancia a la MIPS. Los entrevistados destacan que no hubo una mala relación, sino una falta de reconocimiento por parte de la intendencia de los ámbitos interinstitucionales.

A la MIPS le servía sobremanera la participación de la intendencia, porque muchos de sus programas dependían de la intendencia, por ejemplo, el Programa Uruguay Clasifica, todo el acopio, todo el acceso al vertedero, en eso dependés de la intendencia. Cuando se instalan los contenedores, de espaldas a la institucionalidad (...) entonces la intendencia no cooperó, envía gente sin peso político, todas eran señales que iban por caminos distintos (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

Al retornar el FA al gobierno departamental en 2015 con la intendencia de Caraballo, al contrario de lo que podría esperarse, la relación MIDES/intendencia fue inestable, con

momentos de tensión y fuerte competencia política. En este contexto los entrevistados señalan que a diferencia del primer período donde MIDES e intendencia eran socios naturales, ahora aparecían como competidores, más en tono de cohabitación y conflicto que de cooperación. Eso se observaba en el hecho que los jefes departamentales de los ministerios se convertían en precandidatos del FA a la intendencia y eran vistos con desconfianza por el intendente, y viceversa.

En suma, en ambos departamentos se advierte una relación compleja, por momentos distante o conflictiva entre MIDES y gobierno departamental. En el caso de Cerro Largo predomina una relación conflictiva, derivada por la incongruencia político-partidaria en ambos niveles y por dificultades de relacionamiento personal entre el intendente y los directores del MIDES⁸². En Paysandú la relación se encuentra matizada por una mayor participación del FA en el gobierno departamental. Salvo en el primer período del intendente Pintos donde primó una lógica cooperativa, el resto fue intermitente y con momentos de tensión. No hay dispositivos de relacionamiento intergubernamental que logren sortear esta predominancia del conflicto por sobre la cooperación, y ello se debe en parte a la falta de delegación de competencias, funciones y atribuciones desde el gobierno central hacia el nivel departamental. Los intendentes sienten que se limita su autonomía y que el MIDES se entromete en su territorio, precisamente porque no se establecen competencias concurrentes.

En la medida en que no se favorecen recursos económicos y técnicos desde el nivel central hacia los departamentos, y que los espacios de coordinación carecen de autonomía para asignar recursos y tomar decisiones sustantivas sobre políticas y beneficiarios, entonces no hay incentivos para que los intendentes se sumen a la política del gobierno nacional. La conducción de la política social es realizada por el gobierno central en exclusividad, los intendentes no necesariamente comparten los objetivos de políticas y no están dispuestos a ceder autonomía a costa de réditos electorales que capitalizan otros. Por lo tanto, la cooperación es una excepción que puede darse cuando hay una alta coincidencia político-partidaria o de objetivos particulares, más bien *ad hoc*, y no surge como consecuencia de las RIG que se tejen en la política pública.

⁸² La relación interpersonal varió dependiendo de los directores e intendentes de turno, pero los entrevistados identifican momentos de alta rispidez.

Asignación de recursos fiscales: ausencia de transferencias con destino a los gobiernos departamentales para el desarrollo de políticas sociales

En el contexto de la fragmentación de las políticas sociales en Uruguay (Midaglia et al., 2011), en general se puede afirmar que no se constituyeron ámbitos relevantes de asignación y transferencias de recursos fiscales desde el gobierno central hacia las intendencias. Esto no significa que no haya aspectos de la política social que requieren de transferencia de recursos. Un ejemplo en este sentido es la estrategia de INDA y las transferencias por concepto de canastas de alimentos con destino a los comedores municipales atendidos y gestionados por las intendencias.

La evidencia disponible indica que estos recursos estaban lejos de constituirse en arreglos institucionales relevantes en términos de RIG. En todo caso, su principal característica es la debilidad en cuanto a su capacidad para generar efectos sobre las capacidades de las intendencias en términos de fortalecimiento o modelo de gestión de la política social. Al contrario, esta política en general tendió a la discrecionalidad por parte de las intendencias y no supuso contrapesos o límites al tratamiento muchas veces particularista y clientelar.

En el resto de los componentes de la política pública, la asignación de recursos a los planes y programas sociales fue centralizada y no hubo un desarrollo de mecanismos de transferencias con destino a las intendencias. Los convenios que se establecían podían ser de complementación y coordinación de recursos técnicos y logísticos, asociados muchas veces a proyectos territoriales, pero en ningún caso supusieron transferencias de recursos financieros o presupuestales.

Esto es reconocido por los actores del gobierno central como una debilidad en el proceso de territorialización de las políticas sociales:

La política como un todo y el ámbito de las MIPS no estuvo acompañada de otras decisiones por ejemplo a nivel de presupuestos, o favorecer más recursos para herramientas de planificación territorial que estén asociadas a la ejecución de recursos, y eso va desinflando los ámbitos interinstitucionales. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Esta falta de autonomía de los ámbitos de coordinación es reconocible también en la mirada de los actores locales:

Lo que les falta a esos espacios es capacidad de toma de decisiones a nivel local para motivar a los actores locales (...) Pasaba exactamente igual en el MSP que en las MIPS. Se definía todo a nivel central. Lo mismo en las comisiones departamentales de educación. Se discutía mucho pero nunca se cumplió. Eso desmotiva totalmente a la gente. Falta dotar a esos espacios, no te digo de potestades vinculantes, pero sí que sean más considerados los elementos que allí se discuten (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

La prueba en contrario era cuando aparecía un actor externo al MIDES que aportaba los recursos económicos:

Los proyectos que lograban una articulación más efectiva entre actores del gobierno nacional y departamentales muchas veces iban de la mano de la existencia de un financiamiento. El aceite era la disponibilidad de fondos de OPP o de la cooperación internacional, y ahí era más fácil que los actores se pusieran de acuerdo, no para distribuir la carencia, sino para gestionar la oportunidad. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Por lo tanto, el diseño de la política social y de los dispositivos que controlaba el MIDES en particular, no contempló la existencia de un mecanismo de transferencias hacia las intendencias para hacer política social territorializada. Los recursos de los programas del MIDES en territorio estaban centralizados, y a partir de la reestructura de 2012 contaron con una mayor articulación a nivel interno del MIDES, pero sin incorporar la participación de las intendencias como efectores de la política social.

El MIDES priorizó, probablemente por cuestiones de estrategia política y de conceptualización, a las organizaciones civiles sobre los gobiernos departamentales. Se apoyó en las intendencias cuando era posible para potenciar los efectos de los programas y participó con ellas como socio o colaborador en programas y proyectos interinstitucionales, como por ejemplo los proyectos de Uruguay Integra (OPP-UE) u otros programas de OPP, pero no transfirió recursos a las intendencias más allá de lo que tradicionalmente hacía que era el componente de canastas de alimentación gestionados por INDA⁸³.

Al no existir un sistema de transferencias, o de convenios o programas que supusieran traspaso de recursos desde el MIDES hacia las intendencias con destino a las políticas sociales departamentales, no hubo tampoco posibilidad de fortalecer a través de estos

⁸³ La entrega de canastas INDA por parte de las intendencias se discontinuó a partir de 2018 cuando se sustituyó por la integración del componente a la Tarjeta Uruguay Social. Este es un aspecto que surge en las entrevistas del sector como problemático en la relación intendencias/MIDES.

mecanismos las capacidades de las áreas sociales de las intendencias. No hubo por tanto desarrollo de instrumentos económicos de RIG. No hubo gestión intergubernamental de arreglos económicos con destino a las políticas sociales, no estuvo en el diseño de la política. Por lo tanto, no se generaron por estos mecanismos relaciones intergubernamentales que supusieran un fortalecimiento de las entidades subnacionales para el diseño e implementación de políticas sociales.

Complementariedad de los instrumentos de RIG: dispersión y debilidad

Como se ha dicho, la política social y su conducción por parte del MIDES, no estableció mecanismos de concurrencia de competencias entre gobierno nacional y gobiernos departamentales ni desarrolló mecanismos de transferencias de recursos hacia los departamentos. En cambio, sí desarrolló mecanismos de coordinación a nivel macro, fundamentalmente mediante la creación del gabinete social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales. Trabajó fuertemente en la articulación interna con énfasis en la territorialización de las políticas, para lo que diseñó un organigrama desconcentrado que incluyó las direcciones departamentales hasta llegar a los SOCAT. En este marco privilegió a las organizaciones de la sociedad civil como entidades intermediarias con la ciudadanía en lugar de los gobiernos subnacionales.

A las intendencias y a los municipios que se crearon en 2010 les reservó un papel de actores intervinientes, a los que invitó a participar de los ámbitos de coordinación interinstitucionales, dentro de los cuales el más importante fueron las MIPS. Por lo tanto, no es posible, como sí lo es dentro de la política de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, referirse a un significativo grado de complementariedad de los instrumentos de la RIG en materia de políticas sociales. Por el contrario, la RIG es débil porque no desarrolló esta complementariedad, lo que tendió a la dispersión de acciones en territorio y a la debilidad de la respuesta. En ocasiones, porque operaron otros factores, estas restricciones se levantaron; pero el contexto general de las reglas de juego que impuso el diseño institucional tendió a lo primero.

En efecto, había en el MIDES una visión muy centrada en la participación social y en la articulación interinstitucional. No faltaba visión territorial o capacidad de diálogo, sino que en el afán de conservar la conducción de la política se privilegió una visión nacional, coherente, articulada entre los distintos ministerios, y también con la participación de los gobiernos subnacionales, pero sin que esto supusiera delegación y mucho menos concurrencia de responsabilidades:

Creímos que algunas cosas se solucionaban casi con tan solo sentarnos a la mesa a coordinar, más allá de las decisiones presupuestales y los rediseños de las políticas y un montón de cosas más que debieron estar arriba de la mesa. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Esta fragmentación y debilidad se expresa por un lado en la existencia de una doble ventanilla en el departamento: la intendencia y el MIDES. Por otra parte, esta situación genera dificultades de coordinación y falta de eficiencia del trabajo social a nivel territorial entre las diversas líneas del área social (alimentación, vivienda, educación, salud):

No siempre tuvimos la misma fluidez en el trabajo. Nos ha pasado de pisarnos, de yo estar interviniendo con una familia y venir el Plan Juntos y venir a la intendencia a pedir. Obviamente acá nos conocemos y a las instituciones las hacemos las personas. Levanto el teléfono y hablo con los colegas, facilita mucho. Creo en el trabajo que los colegas vienen haciendo en esos hogares. Les he pedido información de las familias. Hay una mesa de vivienda como tantas mesas, pero la coordinación es informal (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

Las políticas sociales, por su fragmentación inherente requieren de esfuerzos sistemáticos de articulación interna y coordinación externa, para lo cual los sistemas de información suelen ser fundamentales, tanto en el diseño de la política como en la implementación a nivel del monitoreo (Cunill-Grau, 2014). Tampoco en esta dimensión se observa complementariedad de la RIG. El MIDES y el gobierno departamental, aunque comparten la misma población objetivo, no cuentan con sistemas de información que permitan cruzar datos y segmentar grupos de interés. El cruce de la información es informal, lo que aumenta el riesgo de la discrecionalidad en la asignación de recursos hacia los beneficiarios.

A nivel informático no hay base de datos, yo cruzo a veces caso a caso con información que me pasan los colegas, pero no hay un sistema para cruzar información de beneficiarios. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

En suma, no se advierte un desarrollo de instrumentos de gestión intergubernamental verticales que hagan esperable una complementariedad entre instrumentos políticos, legales, económicos, y administrativos. Los mecanismos de coordinación y los instrumentos que se generan son *ad hoc* y dependen en gran medida de la capacidad de relacionamiento entre los funcionarios de las intendencias y el MIDES.

La situación no es idéntica en los dos departamentos. La complementariedad y colaboración parece ser más frecuente en Paysandú que en Cerro Largo. El aspecto común

es la informalidad de estos arreglos y el bajo grado de desarrollo de instrumentos formales de gestión intergubernamental. En la medida en que estos instrumentos no se generan, es menor la incidencia que cabe esperar sobre las capacidades estatales subnacionales en el campo de las políticas sociales.

Arreglos informales ad hoc y preeminencia de la relación política y personal

La ausencia de instrumentos formales de relacionamiento intergubernamental hace que los arreglos informales predominen en la lógica de la RIG. Dicho de otro modo, y como se plantea en el modelo teórico de este trabajo, en ausencia de mecanismos de RIG que deleguen competencias, asignen y distribuyan recursos y tengan una alta complementariedad entre los diversos instrumentos de gestión intergubernamental, crece el margen para el relacionamiento informal y la preeminencia de los aspectos basados en la confianza política y personal.

La preeminencia de la relación política y personal genera problemas en la operativa cotidiana de las organizaciones cuando la relación entre los decisores de políticas no es fluida. Los entrevistados señalan diversos efectos de esta situación. Por un lado, tensión política, fundamentalmente cuando no hay entendimiento entre los intendentes y el gobierno central, lo que muchas veces llega al nivel interpersonal, configurando un clima poco propicio para el trabajo de los funcionarios. Al decir de uno de los entrevistados, «los técnicos necesitamos y queremos trabajar en armonía».

Una escena que se repite tanto en Paysandú como en Cerro Largo es el avance de la lógica de la competencia electoral inter e intra partidaria entre los intendentes, que por lo general buscan la reelección, y los directores departamentales del MIDES, que a veces son candidatos, o si no lo son, apoyan y trabajan para candidatos que compiten contra el intendente *incumbent*.

En Cerro Largo el carácter predominante del PN hizo que la relación política con el gobierno central fuera conflictiva en el contexto general de las relaciones intergubernamentales de las políticas sociales. Esto queda de manifiesto cuando cambia el gobierno en 2020 y se produce una congruencia política entre ambos niveles de gobiernos; desde esta nueva perspectiva los actores tanto del MIDES como de la intendencia reconocen la situación anterior:

Cuando estaba el FA a nivel nacional fue casi imposible trabajar. De hecho, yo no coordinaba jamás, intentaba coordinar algunas cosas con mis propias colegas y era muy difícil trabajar (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

A raíz del cambio de administración, el vínculo nuestro MIDES con la intendencia ha cambiado 100% positivamente, pensando en la gente o en las políticas sociales en sí... No teníamos ni la misma coordinación ni el mismo nivel de cercanía, ni el mismo trabajo que hacemos ahora, por un tema político, no institucional, político-partidario, eso ha facilitado un montón en el tema de hacer alianzas y trabajar en conjunto (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

En efecto, hay un factor de clima político que limita las posibilidades de entendimiento, y que repercute negativamente sobre la gestión de la política social en el territorio. En Cerro Largo surge un hecho que resulta significativo a estos efectos, y que es un cambio de criterio que opera a nivel del gobierno central con respecto a la gestión de las canastas del MIDES que en 2018 dejan de transferirse hacia las intendencias y pasan a formar parte de los beneficios de la tarjeta de Uruguay Social directamente gestionadas por el MIDES:

Hubo muchos enojos. Cuando en 2018 pasa INDA automáticamente a MIDES, nadie nos comunicó nada. Eso no fue debidamente comunicado del nivel nacional al departamental. Yo había ido a una capacitación en Rivera el mes anterior con todo mi equipo, por el tema de los comedores y al mes cambian todo, cae el sistema informático, no puede ingresar una persona más de un día para el otro, nadie nos avisó. Eso generó malestar, incomodidad, era imposible superar esas cosas (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

La preeminencia de la lógica informal en el relacionamiento intergubernamental también se expresa de un modo particular en el interior del país, donde las escalas y las distancias entre el gobierno departamental y la ciudadanía son sensiblemente menores en comparación a ciudades más grandes como Montevideo. Esta situación de "pueblo chico, infierno grande" opera muy fuertemente en la lógica de la acción, tanto de los decisores como de los operadores que actúan en la política social departamental. Por ejemplo, al momento de definir quién accede a determinado beneficio y quién no, los directores departamentales del MIDES solían plantear a las autoridades nacionales del ministerio una preocupación. Esta tenía que ver con los problemas que les ocasionaba "decir que no" a las demandas de los ciudadanos que buscaban acceder a los planes sociales, por oposición a una mayor discrecionalidad y pragmatismo de las intendencias que podían incluir sin mayor problema a beneficiarios que, aunque no calificaran a los programas del MIDES, reunían igualmente alguna condición de vulnerabilidad social:

Muchas veces venían los directores departamentales y me decían “No te genera un problema porque no vivís acá, pero la gente me reclama y me pregunta ¿por qué fulanito entró y por qué yo no?” (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Esta situación de clima de tensión puede cambiar cuando la relación política y personal entre los intendentes, directores y funcionarios del MIDES es buena. De los seis mandatos de gobierno entre los dos departamentos estudiados, se identifica solo uno donde esta relación fue buena, y coincide con el primer mandato del FA en el gobierno nacional y en la intendencia de Paysandú bajo la intendencia de Pintos (2005-2010). En este primer período había una necesidad imperiosa de complementar recursos y de coordinar acciones. Al punto que se reconoce la necesidad del gobierno central de contar con el apoyo de la estructura de la intendencia para instalar las capacidades de un ministerio como el MIDES que entonces era nuevo.

Este es un aspecto novedoso de la relación intergubernamental, donde se reconoce en un país unitario y centralizado, y en el marco de una política donde el gobierno nacional monopoliza su conducción, la necesidad de apoyo desde el nivel subnacional. Es el caso de la oficina territorial del MIDES en Paysandú en los primeros años, donde el fortalecimiento de la capacidad se produce desde abajo hacia arriba:

El MIDES necesitaba instalarse, tener una sede, una computadora, vehículos, visitas, en todo eso se apoyó en la intendencia. Fue como que la intendencia de Pintos dijo “acá está todo para que el MIDES se instale y se fortalezca en Paysandú”. Ahí me parece que la sensibilidad y el hecho de pertenecer a un mismo partido jugó claramente a favor. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

Como fue dicho, esta situación original cambió, y el MIDES se fue fortaleciendo y fue reclamando para sí, también en este departamento, la conducción de las políticas sociales, y ello generó fluctuaciones en el relacionamiento político con las administraciones departamentales, precisamente porque no había una lógica fuerte de RIG que favoreciera una mayor formalización de la relación MIDES-intendencia:

Creo que la coincidencia político-partidaria ayuda, pero no garantiza (...) En el caso de Pintos había una jerarquización de los ámbitos. En el de Bentos, a veces iba alguien, pero era muy baja o nula la participación. Y en el período de Caraballo, a pesar de existir una coincidencia político-partidaria, igualmente hubo una desvalorización de (todos) esos espacios. Uno lo visualizaba como que había una competencia, si los proyectos o medidas eran de la intendencia o surgían de estos ámbitos colaborativos (...) depende mucho de

los estilos de las personas y de las culturas locales. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

¿Qué pasó en el período de Caraballo? ¿La tensión surge del nivel central o del nivel departamental?:

Tengo la impresión, como en otros temas, que jugaron dos factores. Uno, el estilo de liderazgo político del intendente. Caraballo era una persona muy individualista, personalista, con ambiciones personales fuertes. Y se sumó que la mayoría de las direcciones departamentales ministeriales (MIDES, MSP, MGAP) seguían en manos de sectores que no lo apoyaron en la campaña, es decir, que compitieron con él en la lucha por la intendencia, que eran básicamente el MPP, el PS y el PCU (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

Quiere decir que también en Paysandú, y aún con un intendente del mismo partido del ejecutivo nacional, las lógicas personales y políticas se impusieron sobre las lógicas más formalizadas. El conflicto político entre niveles de gobierno se expresó en la lucha electoral dentro del mismo partido del intendente, rebajando las expectativas de un mejor relacionamiento. Por lo tanto, tampoco en este caso las relaciones informales colaboraron en fortalecer las capacidades de gestión de la intendencia; no fueron un aspecto facilitador y el modelo de gestión de las políticas sociales continuó en la inercia que venía desde antes. No se observa por lo tanto innovación de la gestión en este *issue* de política.

Resumen de los efectos sobre los modelos de gestión

A nivel del *issue* de las políticas sociales, no se observa un desarrollo de RIG verticales que incluyan a los gobiernos departamentales como actores relevantes en los ámbitos de definiciones y objetivos de política pública. El diseño institucional está fuertemente centralizado en el MIDES, ministerio creado en 2005 y cuyo buque insignia fue el combate a la emergencia social y el abatimiento de la pobreza que acuciaba al país como consecuencia de la crisis de 2002. Lo hizo en una primera etapa a través del PANES, y luego evolucionó hacia una estructura más compleja que incluyó el desarrollo de diversos programas y prestaciones en distintas áreas de la política social enmarcados en lo que dio en llamarse Plan de Equidad. Esta evolución fue acorde a la señalada fragmentación de las políticas sociales en Uruguay, lo que centró la atención en los problemas de articulación interna y coordinación de las prestaciones sociales, del ministerio y del área social del gobierno, pero sin considerar a las intendencias como actores que pudieran integrarse efectivamente a la nueva matriz de protección social.

En este sentido, no se produjo un desarrollo de instrumentos de RIG, ni en la dimensión política, más allá de la creación y reglamentación de las MIPS que incluyen a las intendencias como invitadas, ni en las dimensiones legal, económica y administrativa. El desarrollo de las RIG fue más bien horizontal entre las agencias del gobierno central, pero no vertical, en la medida en que no hubo un desarrollo sustantivo de ámbitos, normas o instrumentos que privilegiaran la relación con el actor subnacional de gobierno.

En cambio, se observan experiencias y prácticas en torno a programas y proyectos donde hay una complementariedad de acciones entre MIDES e intendencias. En este sentido programas del MIDES como Uruguay Trabaja o Uruguay Clasifica, son programas que requieren de la participación de las intendencias. En otros casos, se identifican programas y proyectos de la OPP con financiamiento presupuestal o externo que fuerzan a que MIDES e intendencias se sumen como socios o colaboradores, muchas veces junto a otros ministerios. Pero estos ámbitos suelen ser *ad hoc*, escasamente institucionalizados y muy dependientes de la voluntad política de turno.

Por el contrario, el diseño del MIDES priorizó la desconcentración territorial a través de la creación de las direcciones departamentales, las que operaron como competidores de las intendencias, más con lógica de conflicto que de cooperación. La falta de desarrollo de instrumentos de RIG hace que haya una preeminencia de la relación política-partidaria y personal entre los principales decisores de la política social en el territorio, fundamentalmente de los intendentes y los directores departamentales. *Vis a vis*, hay una marcada asimetría entre estas dos figuras institucionales, en el entendido de que los intendentes cuentan con la legitimidad electoral que los directores no tienen y además manejan una cantidad de recursos institucionales, políticos y económicos que los directores departamentales del MIDES no poseen. En este sentido, la mayor autonomía de las intendencias para actuar en las políticas sociales contrasta con la centralización del MIDES y la debilidad de los directores departamentales y de las MIPS tanto para asignar y disponer recursos, como para tomar decisiones relevantes que conciernan al territorio.

Esta debilidad de la RIG se pone de manifiesto en los dos departamentos analizados, donde la lógica política predomina sobre las lógicas formales y no se producen relaciones virtuosas de complementariedad entre los niveles de gobierno ni entre los políticos y técnicos que actúan en la política social del territorio. De este modo, predominan las relaciones *ad hoc* fuertemente dependientes del relacionamiento interpersonal entre los jerarcas de turno. En este sentido, en ambos departamentos se constata una lógica de tensión en la relación entre ambos niveles de gobierno, tamizada por momentos en donde habiendo una mayor sintonía política y aspectos de contexto particulares, como se vio en

el caso de Paysandú entre 2005 y 2010, la relación intergubernamental es más colaborativa y genera mayor complementariedad.

Al tratarse de una RIG débil, que no descentraliza decisiones ni recursos hacia las intendencias, ni desarrolla mayores instrumentos más allá de la coordinación y complementariedad que se pueda dar en el marco de programas y proyectos puntuales, no se generan efectos relevantes sobre los modelos de gestión de las intendencias. Por lo tanto, en ambas intendencias, no se observan cambios significativos a nivel de los modelos de gestión de las políticas sociales, a riesgo de acentuar la lógica discrecional predominantemente y al impulso de las decisiones de los jefes de turno.

Resumen de los resultados de la comparación: RIG fuerte incide en la dirección de la gobernanza local por oposición a la RIG débil en ambos departamentos

El estudio de casos comparativo permite respaldar la hipótesis central de esta tesis sobre la incidencia que las RIG generan sobre los modelos de gestión de las intendencias. Tanto en Paysandú como en Cerro Largo los efectos de las RIG en los dos *issues* considerados van en la dirección esperada. Aunque es difícil calibrar con precisión en un caso y en otro la magnitud de los efectos, existe evidencia que permite conectar los factores que hacen fuerte a la RIG en el *issue* ordenamiento territorial y desarrollo sostenible con cambios en los modelos de gestión en la dirección del modelo de la gobernanza local en ese campo de política pública. Por oposición, la debilidad de la RIG en el *issue* políticas sociales no permite observar cambios relevantes en los modelos de gestión de las intendencias dentro de este campo de política pública.

La comparación entre los dos tipos de RIG permiten observar efectos concretos sobre las distintas dimensiones de capacidades de las intendencias, tanto en el componente político-institucional como en la técnico-administrativo (ver cuadro 33). En el componente político-institucional, los mayores efectos se dan sobre la dimensión de la planificación estratégica. En este sentido, las dos intendencias lograron avanzar en el diseño y aprobación de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, fundamentalmente en el nivel de la planificación; menor ha sido el avance en materia del diseño e implementación de los instrumentos de gestión.

El avance en la dimensión de la planificación estratégica tracciona las otras dos dimensiones de participación ciudadana y gestión público-privada, porque los propios instrumentos previstos en la ley imponen el cumplimiento de requisitos procedimentales

como las audiencias públicas y la caracterización del suelo y delimitación de áreas industriales, turísticas, logísticas o aptas para las actividades agropecuarias, por citar algunas. Esta demarcación con fuerza de ley en los departamentos establece restricciones y limita la discrecionalidad de los intendentes para favorecer intereses empresariales o particulares por fuera de lo establecido en los planes.

No es posible avanzar mucho más allá de lo que está establecido en los instrumentos, no hay evidencia que permita constatar fehacientemente cómo es que las intendencias han cumplido con las directrices y ordenanzas que se desprenden de la planificación, pero en cualquier caso es posible señalar que el instrumental se ha desarrollado y ha sido integrado al derecho positivo que rige la materia departamental. Esto en sí mismo es un avance en materia de capacidades de las intendencias dentro del campo del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, que genera cambios en las dinámicas de los territorios, tanto a nivel de la relación de las intendencias con los ciudadanos como en la forma en que se conectan y relacionan con el sector privado.

Cuadro 33. Efectos comparativos de las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias

Issues →	OT y DS		Políticas Sociales	
	Paysandú	Cerro Largo	Paysandú	Cerro Largo
Dimensiones de capacidades				
Planificación estratégica	Diseño y aprobación de directrices departamentales y 5 instrumentos locales	Diseño y aprobación de directrices departamentales, EROT Región Este y un instrumento local	Priorización de proyectos en las MIPS	
Participación ciudadana	Mecanismos de audiencias públicas implementados en el marco de los instrumentos		Acotada a proyectos puntuales	
Articulación público-privada	Caracterización del suelo		-	
Organización funcional	Creación y jerarquización de la UOT Creación de policía territorial	Creación de la UOT	-	
RRHH	Contratación y capacitación de equipos técnicos		Capacitación <i>ad hoc</i> en el marco de las MIPS	
Presupuesto y finanzas	Acceso a recursos a través de convenios para la contratación de técnicos, software, e insumos Expectativas a futuro a través de los instrumentos de gestión		-	

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas a informantes calificados.

Los efectos sobre la dimensión político-institucional observados en el *issue* de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, contrasta con lo observado a nivel de las políticas sociales, donde los efectos parecen ser de menor relevancia. En este sentido, las

intendencias se suman a los espacios de las MIPS conducidas por el MIDES y no desarrollan instrumentos de planificación estratégica a nivel de las políticas sociales. No se observan mecanismos de participación ciudadana y gestión público-privada que puedan asociarse a los efectos de la RIG.

Las experiencias de presupuesto participativo que en ambos departamentos existen no guardan relación con los efectos de la RIG porque como fue dicho, la RIG es débil y no logra impregnarlos, fortalecerlos o incidir sobre ellos. Por otro lado, la participación de las intendencias está acotada a proyectos puntuales de alcance limitado y fuertemente dependientes de la voluntad política de los actores de turno.

No se constata desarrollo normativo más allá de los objetivos y metas establecidos en los presupuestos quinquenales de los gobiernos departamentales que, en cualquier caso, dependen de la iniciativa del intendente y no guardan conexión formal con instrumentos de política social que pudieran derivarse de mecanismos de RIG. En definitiva, cada intendencia avanza por su lado sin mayor conexión con la conducción de la política social fijada por el gobierno nacional.

En el componente de las capacidades técnico-administrativas los efectos son igualmente diferenciales. En la dimensión organizativa se advierte la creación y jerarquización de las UOT, integradas por equipos técnicos multidisciplinarios en las dos intendencias. Los puntos de partida son distintos en ambas intendencias; mientras en Paysandú se reconoce por parte de los entrevistados una mayor masa crítica antecedente, en Cerro Largo el proceso es más incipiente. Pero en ambos casos se crean UOT con el apoyo de la DINOT y se jerarquizan en la medida que alcanzan una mayor autonomía técnica, se separan de las direcciones de Obras, y logran mantenerse en el tiempo. En Paysandú se observa un mayor desarrollo en el sentido que se convirtió en Dirección General a partir de 2016.

En la dimensión de los recursos humanos, la creación de las UOT generó procesos de capacitación interna en el marco del desarrollo de los instrumentos. La contratación de técnicos profesionales para el armado de equipos multidisciplinarios generó efectos positivos sobre las capacidades de las intendencias, no solo en el área del ordenamiento territorial, sino que estos equipos propiciaron una mayor coordinación con las unidades de obras, medioambiente, desarrollo económico o descentralización, y en muchos casos se sumaron al diseño de proyectos de desarrollo local que le permitieron a las intendencias atraer recursos presupuestales y externos. La principal debilidad señalada en este proceso fue la dependencia de las intendencias de los convenios con la DINOT:

Los gobiernos departamentales llevan adelante su planificación a través de política propia pero sostenida por el apoyo que le da la DINOT a través de convenios de cooperación. Cooperación que implica traspasar dinero al gobierno departamental y con ese dinero se contrata gente para integrar esos equipos. Entonces los equipos de planificación y gestión del territorio en todas las intendencias, y en algunas exclusivamente, dependen de ese dinero, de esa cooperación, lo cual es razonable, pero a lo largo del tiempo también empieza a transformarse en una debilidad. Son equipos contratados, que están durante dos años mientras dura el contrato, si no hay una renovación, si no hay una velocidad... Nosotros trabajamos mucho para que cuando se estaba finalizando un convenio aparezca un nuevo convenio, que se planteen otros objetivos, que los equipos tengan continuidad, es muy importante eso. Claramente eso, si bien es una realidad, también es una debilidad. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Por último, en la dimensión del financiamiento se destacan dos efectos; por un lado, el efecto concreto que sobre la capacidad de las intendencias generaron los convenios y las transferencias de recursos de la DINOT para la contratación de técnicos, *software* y equipamiento necesario. Este es un efecto significativo para el desarrollo de las capacidades en el campo del ordenamiento territorial observado en ambas intendencias y destacado por los entrevistados. Hay un segundo efecto indirecto que es la expectativa de captar nuevos ingresos derivados de las inversiones, permisos, tributos, precios y tasas que puedan generarse gracias a la implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Este no es un efecto directo ni constatable, pero sí es una expectativa que manejan los actores involucrados en ambas intendencias y que opera como incentivo.

En el caso de las políticas sociales, en la dimensión organizativa las intendencias mantuvieron sus tradicionales direcciones de promoción social. En el caso de Paysandú, en el período 2015-2020 cambió su nombre a Dirección de Desarrollo Humano y Social, mientras que en Cerro Largo pasó de ser Departamento de Promoción Social en el período 2005-2010 a Dirección de Gestión Social a partir de 2011. Esos cambios responden a las lógicas incrementales de planificación de las intendencias y a la autonomía que tienen los intendentes para cambiar y adaptar los organigramas. En cierto modo, la función social de las intendencias es una «incumbencia»⁸⁴ más que una competencia constitucional, a la que le han dado cada vez más relevancia. Al interior de estas direcciones hay diversas divisiones y unidades a cargo de distintas funciones, muchas veces en espejo a la oferta del gobierno central; por ejemplo, unidades de género, participación, alimentación o merenderos municipales, entre otras. Este desarrollo organizacional ha sido incremental y autónomo, sin guardar relación con ningún tipo de exigencia o competencia formalmente

⁸⁴ Término utilizado por el Intendente de Paysandú Dr. Nicolás Olivera en la entrevista, donde se refiere a que las intendencias deben encargarse de temas por más que no sean competencias formalmente atribuidas a los gobiernos departamentales.

atribuida, o transferencia de recursos condicionada que suponga algún nivel de relacionamiento intergubernamental formal. En conclusión, en esta dimensión la RIG no operó.

En la dimensión de los RRHH los entrevistados señalan instancias puntuales de formación, capacitación o intercambios técnicos en el marco de las MIPS y la gestión de los proyectos, pero son más bien instancias *ad hoc* y menos significativas desde el punto de vista del fortalecimiento de la capacidad técnica o burocrática de las intendencias. Hay distintos puntos de partida en uno y otro departamento y la lógica de conflicto presente en Cerro Largo contrasta con una mayor colaboración existente en Paysandú. No se identifican convenios, proyectos o líneas de apoyo desde el MIDES hacia las intendencias para conformar o fortalecer sus equipos técnicos en materia de gestión social. No significa que no existan prácticas puntuales, pero no se desprenden de un sistema de relacionamiento intergubernamental, formal o informal, puesto que como se ha explicado, existe una debilidad manifiesta de la RIG. Lo mismo con relación al sistema de financiamiento donde no se observan instrumentos significativos, más allá de cuestiones puntuales y de complementariedad⁸⁵.

En resumen, la RIG fuerte en el *issue* del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible generó en las dos intendencias efectos en la dirección del modelo de gestión de gobernanza local por oposición a la debilidad de la RIG observada en el campo de las políticas sociales. Los efectos fueron más relevantes en el eje de la planificación estratégica y en relación a los efectos observados sobre las dimensiones organizativas y de recursos humanos, mientras que en la dimensión del financiamiento fueron funcionales a los requerimientos necesarios para desarrollar el instrumental de ordenamiento territorial. En materia de políticas sociales la debilidad de la RIG no genera efectos observables sobre la capacidad de gestión de las intendencias en la dirección de la gobernanza local. Al contrario, al no establecer responsabilidades concurrentes ni desarrollar instrumentos formalizados de RIG, deja librada la gestión social de las intendencias a la capacidad de relacionamiento informal entre los actores, con el riesgo de acentuar las prácticas discrecionales derivadas de la ausencia de mecanismos fuertes de relacionamiento intergubernamental.

⁸⁵ La evidencia surge tanto de las entrevistas como de la búsqueda en documentos oficiales y estudios.

8. CONCLUSIONES

En los últimos años el país ha impulsado una agenda de descentralización que requiere del desarrollo de nuevas capacidades estatales en las unidades subnacionales de gobierno, incluido los gobiernos departamentales (segundo nivel en Uruguay). Esta agenda supone la necesidad de pensar y desarrollar, aún dentro de un Estado unitario, nuevas relaciones intergubernamentales (RIG), las que se han venido implementado con diversas características en cada campo de política pública (Freigedo et al., 2019).

En este contexto, esta tesis se planteó responder las siguientes preguntas: ¿cómo inciden los sistemas de relacionamiento intergubernamental (RIG) sobre las capacidades estatales de las intendencias departamentales de Uruguay para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias? Y, ¿bajo qué condiciones las intendencias implementan modalidades de gestión discrecionales, tradicionales, o en cambio, logran avanzar hacia modelos más profesionalizantes orientados por la gobernanza local?

El trabajo permitió, en primer lugar, constatar a nivel empírico una alta heterogeneidad en cuanto a los distintos modelos de gestión que las intendencias implementan en el período estudiado. En segundo lugar, confirmar la incidencia que las RIG tienen sobre las distintas dimensiones de capacidades de las intendencias, mediante los diversos incentivos que producen en el marco de las diferentes *issues* y políticas sectoriales. Estos hallazgos son relevantes puesto que tienen implicancias tanto sobre el diseño institucional requerido para el fortalecimiento de las capacidades estatales subnacionales, como en relación a la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas sectoriales efectivas y más eficientes.

A continuación, se detallan algunos de los principales hallazgos, contribuciones e implicancias de la tesis, a modo de conclusión.

La heterogeneidad como característica

Una primera conclusión de esta tesis es el alto grado de heterogeneidad existente entre las intendencias de Uruguay en lo que se refiere a los modelos de gestión que implementan. Esta heterogeneidad se refleja en un nivel general, es decir, considerando los distintos atributos de capacidades estatales existentes en el conjunto de la organización, y también a nivel de cada caso, donde es posible observar distintos grados de capacidades existentes a la interna de cada una de las intendencias en las distintas dimensiones estudiadas.

La heterogeneidad es esperable desde un punto de vista teórico, puesto que los modelos de gestión surgen de la combinación entre distintas lógicas de capacidades subnacionales en los componentes político-institucional y técnico-administrativo. Ambos componentes actúan en conjunto, lo que da lugar a distintas combinaciones de lógicas y atributos. A nivel empírico es constatable cuando se realiza el mapeo de los indicadores para todos los casos en los dos componentes que se definen en la conceptualización.

La estrategia de medición ha priorizado la identificación de atributos del modelo de gobernanza local (MGL). Los indicadores se han definido en su mayoría como *proxys* de estos atributos en las dimensiones de planificación estratégica, participación ciudadana, articulación público-privada, organización funcional, sistema de recursos humanos y gestión y presupuestal y financiera. En todas las dimensiones mencionadas, se produce una importante heterogeneidad entre los casos estudiados. La presencia de atributos en algunas dimensiones, compensan la ausencia en otras, neutralizando los efectos observados a través del índice de gobernanza departamental (IGD). Esto es así como consecuencia de la estructura conceptual asumida para caracterizar empíricamente al MGL. En suma, las capacidades actúan juntas y son apenas distinciones analíticas con fines instrumentales para aproximarse a los modelos de gestión que se aplican en la realidad.

La heterogeneidad observada a nivel general y recogida por el IGD es observable en el ranking de los casos, donde se muestran distintos grados de acercamiento de las intendencias al MGL. Como sucede en el conjunto de los índices utilizados en este trabajo, es posible observar casos con altos grados de cumplimiento de los atributos del modelo en comparación con otros de menor presencia de atributos o inclusive ausencia de ellos. No es posible inferir que bajos valores del IGD se corresponden con modelos de gestión burocráticos o discrecionales, en consonancia con la tipología conceptual de modelos de gestión utilizada en este trabajo. Ello requeriría de otros indicadores de mayor

complejidad. Sí, en cambio, es posible sostener que valores muy bajos del índice se aproximan a modelos más informales que pueden denominarse de tendencia discrecional. Esta afirmación cobra relevancia como hipótesis de trabajo al momento de observar más de cerca cómo se comportan estas intendencias en ciertas dimensiones.

Por ejemplo, si hay ausencia de planificación estratégica, puede suponerse existencia de planificación tradicional o ausencia de planificación; si no hay presupuesto participativo ni mecanismos consultivos, habrá ausencia de mecanismos de participación ciudadana o los mecanismos serán *ad hoc* o informales; si el índice de organización funcional (IOF) es cero, puede significar la presencia de una gestión organizacional tradicional o más informal; si no hay equilibrio presupuestal, hay aumento de la plantilla en los años electorales, y además no hay un mínimo de funcionarios incluidos en la carrera administrativa, puede suponerse que existe un mayor margen para la discrecionalidad y el particularismo por parte de los intendentes. Y así sucesivamente para cada uno de los indicadores considerados. De nuevo, las capacidades actúan juntas y generan efectos diversos sobre los modelos de gestión de las intendencias.

Del mismo modo, si bien el IGD es un buen indicador de resumen de la medida en que las intendencias aplican atributos de la gobernanza local, los índices de gobernanza político-institucional (IGPI) y técnico-administrativa (IGTA) ofrecen la posibilidad de estudiar los casos con más precisión en ambos componentes. Surge de este modo una tipología empírica que permite distinguir entre cuatro grupos de casos: a) intendencias con tendencia a la gobernanza local (alto/alto), b) intendencias con tendencia discrecional (bajo/bajo), c) intendencias con modelos híbridos/participativos (alto/bajo), y d) intendencias con modelos híbridos/ por resultados. Esta forma de apreciar la heterogeneidad de las intendencias puede ser un buen instrumento de diagnóstico para detectar oportunidades de fortalecimiento de capacidades de gestión en la dirección del MGL.

Al observar cómo se distribuyen los casos, considerando el promedio del índice para todo el período, Montevideo, Maldonado y Canelones aparecen como las intendencias que en mayor grado se acercan al MGL. Las tres son intendencias fuertes, en departamentos grandes que reúnen las condiciones propicias que destaca la literatura para llevar adelante arreglos de gobernanza. A saber, mayor demanda de servicios, existencia de mercados locales de mayor escala, amplia base fiscal, presencia de capital social, entre otros (Huete García, 2010). Si bien estos factores están presentes, no explicarían por sí solos tanto las diferencias existentes entre las dimensiones entre los casos, como las trayectorias de cada uno a través del tiempo, principalmente si se toma en cuenta el ejemplo de Canelones.

Por su parte, el grado de competitividad de los sistemas de partidos es distinto en los tres departamentos⁸⁶, o sea que esta no parecería ser una condición suficiente ni necesaria para explicar estos tres casos.

Si se observa en cambio el desempeño de estos índices por período de gobierno, se suman en 2015-2020 otros departamentos con menor desarrollo relativo en comparación a los tres primeros, como Paysandú y Tacuarembó. Esto cuestiona el papel determinante de las variables estructurales. Si bien inciden, no son la única causa que genera efectos en la dirección de la gobernanza. Tampoco incidirían en estos casos los niveles de competitividad, ya que Paysandú es competitivo y Tacuarembó es predominante. Tacuarembó es además un caso de incongruencia partidaria entre el nivel nacional y el departamental (cohabitación), lo que atenúa el papel determinante de esta variable como explicativa de los modelos de gestión que aplican las intendencias. Por lo tanto, las causas de la gobernanza como modelo de gestión deben buscarse también en otras variables.

La gobernanza local como modelo de gestión no sería un fenómeno desconocido para las intendencias de Uruguay, al menos para cinco de ellas. Aun en el caso de intendencias con modelos de gestión híbridos, tradicionales o incluso más informales, se observan pasos significativos en la dirección del MGL. Esto es observable en el componente de la planificación estratégica y el ordenamiento territorial en la mayoría de los casos analizados, fundamentalmente a partir del segundo período de gobierno. También el fenómeno de la gobernanza local se hace observable en una mayor responsabilidad en el manejo presupuestal y financiero que ha determinado como principal resultado el mejoramiento de los niveles de déficit. Es cierto que todavía hay intendencias con problemas financieros, pero al decir de uno de los entrevistados "Artigas no se va a fundir". En la misma dirección, muchas intendencias han innovado en los mecanismos de financiación y acceso al endeudamiento para financiar una cartera de obras y servicios cada vez más importante. Estos atributos en la dimensión presupuestal y financiera no son en sí mismos distintivos del MGL, pero como se ha desarrollado antes, tanto la lógica de gestión por resultados como la gestión estratégica y participativa requieren equilibrio como forma de favorecer la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Los mayores rezagos se observan en la dimensión técnico-administrativa y en especial en las dificultades que parecen ofrecer las intendencias a la hora de consolidar mecanismos de carrera administrativa de base meritocrática y mayormente orientados por resultados.

⁸⁶ Montevideo es un sistema de partido predominante desde 1990 en adelante; Canelones ha sido gobernado por los tres principales partidos desde 1985 hasta el presente, aunque se perfila como sistema predominante desde 2005; Maldonado es el que presenta un patrón de alternancia más dinámico.

Aunque también en esta dimensión se observa una alta heterogeneidad, los indicadores relevados, principalmente el porcentaje de funcionarios de carrera, continúan siendo en general muy bajos.

Como ha sido señalado, la gobernanza local no asegura eficacia de la gestión departamental. Todos los modelos de gestión pueden ser igualmente eficaces dependiendo del problema, su complejidad y sentido de urgencia, entre otros factores. Pero el modelo de la gobernanza local ofrece oportunidades para el desarrollo de mayores grados de eficiencia, *accountability* y legitimidad (i Martínez, 2006). Ese es un aspecto que no debería soslayarse en procesos de reforma del Estado y descentralización, donde la ciudadanía exige más y mejores resultados de las políticas públicas.

Las RIG importan

Dentro de un marco general que respeta las autonomías departamentales, hay evidencia que muestra que las RIG inciden en el fortalecimiento subnacional.

¿Si los aspectos estructurales y los niveles de competitividad de los sistemas de partidos subnacionales no son determinantes, dónde encontrar la clave para explicar la heterogeneidad antes señalada? La respuesta a esta pregunta es que las RIG importan e inciden. ¿Por qué las RIG inciden en los modelos de gestión que aplican las intendencias? ¿Y por qué incidirían en la dirección del MGL? Las respuestas a estas preguntas se encuentran en tres argumentos fundamentales a las que esta tesis intenta aportar evidencia empírica. El primero tiene que ver con que las RIG actúan según *issues* de políticas. El segundo es que las RIG desarrollan distintos tipos de instrumentos de gestión intergubernamental en el marco de esas políticas, de variada naturaleza y alcance. Y el tercero, es que las RIG, en función de su capacidad de articular eficazmente esos instrumentos, pueden generar incentivos sobre los modelos de gestión que implementan los niveles inferiores de gobierno.

Las RIG actúan por issues

Las RIG han sido definidas en esta tesis (siguiendo a (Agranoff, 2007; Jordana, 2001; Lowatcharin et al., 2019; Phillimore, 2013) como el conjunto de interacciones relevantes entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, incluidas las normas formales e informales que dan lugar a ámbitos verticales y horizontales que suponen negociación y toma de decisiones sobre cuestiones sustantivas como la distribución y asignación de

competencias, recursos fiscales y mecanismos de control y supervisión, en las distintas arenas o *issues* de políticas públicas.

De acuerdo con esta definición, las RIG son interacciones entre unidades de distinto nivel de gobierno (verticales) o del mismo nivel (horizontales), donde se definen competencias, funciones y atribuciones en el marco de la distribución del trabajo gubernamental, recursos fiscales, económicos y financieros, y se generan mecanismos de control y supervisión dentro de los ámbitos particulares de políticas públicas. Este último componente de la definición es clave para entender la existencia de multiplicidad de ámbitos de RIG, lo que posibilita entre otras cosas comparar entre diversos *issues* de políticas.

Asimismo, no existe una única RIG que opere como marco general y que regule las relaciones institucionales y políticas entre los niveles de gobierno, sino que hay diversos esquemas de RIG. Este aspecto puede generar confusión en casos como Uruguay, donde por tratarse de un país unitario y con bajo nivel de descentralización fiscal hacia los niveles subnacionales, existe la tentación de atribuir una única matriz de RIG a los diecinueve departamentos. En esta perspectiva, las diferencias se darían únicamente por cuestiones de naturaleza política, por ejemplo, la coincidencia o divergencia de partidos y fracciones entre intendentes y gobierno central, etc.

Este enfoque desconoce tanto la heterogeneidad de los departamentos en relación a sus sistemas de partidos, capacidades estatales subnacionales y modelos de gestión de las intendencias, como también la existencia de diferentes políticas públicas a lo largo de los campos de competencias. Si bien las competencias y atribuciones de los gobiernos departamentales están establecidas en la Constitución, la implementación de las políticas es dinámica y los cometidos, fines, metas y recursos asociados a ellas cambian como consecuencia de los procesos de reforma del Estado (Grin et al., 2019). Por lo tanto, para una mayor comprensión de los mecanismos de relacionamiento intergubernamental y sus efectos, es necesario incorporar la perspectiva de política pública.

En este sentido, aunque existan ámbitos de RIG como normas u organizaciones, no siempre estos producen las mismas interacciones, porque las políticas son distintas. Dicho de otro modo, se puede advertir en el Congreso de Intendentes un ámbito de RIG horizontal, que cumple un papel fundamental de interacción con el Poder Ejecutivo en distintas áreas. Pero la interacción no será la misma por ejemplo en materia de financiamiento que en otras materias como pueden ser gestión ambiental, salud pública, vivienda, o empleo. En cada campo de política se desarrollarán distintas interacciones. Expresan grados de acuerdo y voluntad políticas diferentes, implica actores distintos

(funcionarios, técnicos, políticos), desarrollan instrumentos diferenciales de gestión (políticos, legales, económicos, administrativos). Algo similar sucede en otros ámbitos como pueden ser la Comisión Sectorial de Descentralización, o los programas gubernamentales que requieren de coordinación con los gobiernos subnacionales, en las diversas áreas de políticas. No se trata de una RIG, sino que hay sistemas de RIG nucleados en torno a distintos *issues* de políticas.

Instrumentos de RIG

Cada RIG genera instrumentos políticos, legales, económicos y administrativos (Agranoff, 2007) que tienen lugar a nivel de la implementación de las políticas públicas. Estos instrumentos favorecen o limitan el nivel de interacción entre los niveles de gobierno. Son fundamentales en este sentido las relaciones informales entre políticos y técnicos de los distintos niveles de gobierno y también las redes profesionales que se tejen en torno a las diversas áreas de políticas (Jordana, 2001).

La tesis arroja evidencia en la dirección de identificar instrumentos concretos de políticas que regulan la interacción entre el nivel nacional y departamental en Uruguay. Los hallazgos no son exhaustivos, pero sirven de base para fundamentar por qué las RIG cumplen un papel importante en la generación de capacidades estatales subnacionales. En primer lugar, la tesis presenta evidencia de que uno de los capítulos que más se priorizó por parte del gobierno del FA que asumió en 2005 fue la dimensión del financiamiento de los gobiernos subnacionales. En este sentido se crean desde entonces distintos instrumentos de RIG que combinan aspectos políticos, legales, económicos y administrativos en su implementación.

En primer lugar, se destaca la creación de compromisos de gestión entre el gobierno central y las intendencias. Estos fueron incluidos en Ley de Presupuesto Nacional 2006-2010 que asigna los montos presupuestales de las transferencias del gobierno nacional hacia los gobiernos departamentales. Este instrumento estableció que el gobierno central retuviera las obligaciones de las intendencias con los entes estatales previo al envío de las transferencias establecidas en el presupuesto. La RIG exigió cumplimiento por parte de las intendencias de sus obligaciones, a cambio de un incremento de las transferencias del gobierno central que se implementaron en tiempo y forma. Esta negociación contó con varios hitos informales que fueron fundamentales para el diseño y la implementación de la política. En primer lugar, la visita del presidente Vázquez al Congreso de Intendentes a inicio del período; en segundo lugar, el papel protagónico que entonces jugó el intendente de Canelones Marcos Carámbula como presidente del Congreso a la hora de articular las

posiciones. Con esta base de gobernabilidad, los instrumentos micro de tipo administrativos y legales se facilitan. Este es un ejemplo de cómo se articulan instrumentos legales y económicos en una RIG, de la mano de una amplia voluntad política, expresada en el acuerdo de los intendentes con la Presidencia de la República y donde las relaciones informales favorecen la implementación.

En la misma dirección puede citarse la Ley 18.860 (2012) durante el segundo período bajo la presidencia de Mujica, que crea el sistema único de cobros vehiculares (SUCIVE) y establece subsidios para el alumbrado público departamental. Ambos instrumentos fueron creados por ley y son parte sustancial del esquema de RIG en torno al financiamiento de los gobiernos departamentales. El SUCIVE centraliza el cobro de la patente de rodados en una única administración, dirigida por una comisión de siete miembros (cinco en representación de Congreso de Intendentes, uno por OPP y uno por el MEF). Establece criterios comunes a todos los departamentos y evita la discrecionalidad de las intendencias de fijar los aforos de vehículos. Asimismo, establece una compensación para los departamentos que resultaran perdidosos en comparación a lo recaudado en 2010 (Freigedo et al., 2019; Vázquez et al., 2020).

En relación al alumbrado público, el gobierno central otorga una partida que subsidia hasta el 40% de las obligaciones con el proveedor de energía UTE, a cambio de que las intendencias reconviertan la red de alumbrado según criterios de eficiencia energética. Este subsidio conjuntamente con otros instrumentos de gestión a nivel del MIEM, han generado como resultado un avance notorio en la dirección de la modernización del alumbrado público, principalmente en el interior del país (Martínez et al., 2020; OPP & MIEM, 2019).

Estos instrumentos de financiamiento no han sido estudiados en profundidad en este trabajo. Pero muestran ejemplos de esquemas de RIG con alto nivel de complementariedad en sus instrumentos de gestión: alta voluntad política del gobierno central, capacidad de negociación y acuerdo en relación al Congreso de intendentes, seguimiento y ajuste por parte de comisiones especializadas e integradas con representación de las partes, desarrollo de instrumentos económicos y administrativos (fideicomisos, reglamentos, etc.).

Como se ha visto en ocasión del análisis de los resultados de los indicadores de gobernanza en la dimensión de gestión presupuestal y financiera, los efectos sobre las capacidades de gestión de las intendencias no habrían sido homogéneos, en la medida que ha disminuido la sostenibilidad fiscal (medida como inversiones sobre transferencias) y persiste el

problema del elevado déficit presupuestal en muchas de las administraciones. De cualquier manera, es necesario estudiar los efectos de esta RIG en mayor profundidad para desentrañar las consecuencias concretas sobre los modelos de gestión de las intendencias.

Cuando la RIG es fuerte hay incentivos para la modernización y profesionalización de las intendencias

Esta tesis confirmó la hipótesis de que las RIG fuertes incentivan la generación de capacidades estatales en las intendencias y favorecen los modelos de gestión orientados por la gobernanza local. Ello surge de la comparación entre dos RIG, una fuerte y otra débil, a nivel de dos departamentos diferentes en las variables de control (nivel de desarrollo humano, tipo de sistema de partidos departamental, y nivel del IGD observado a nivel general). El resultado es que la RIG fuerte incide mediante una mayor concurrencia de la política, asignación de recursos, complementariedad de los instrumentos y lazos informales virtuosos, sobre diversas dimensiones de las capacidades estatales subnacionales. La conclusión surge de la comparación entre las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (RIG fuerte) y las políticas sociales (RIG débil) en dos departamentos, Paysandú (IDH alto, competitivo, IGD alto) y Cerro Largo (IDH bajo, predominante, IGD bajo).

El énfasis no se coloca en el *issue*, sino en los esquemas de RIG que en torno a ese *issue* se generan. El estudio de los mecanismos concretos de gestión intergubernamental que se tejen tanto en Cerro Largo como en Paysandú ofrecen evidencia en la dirección de confirmar la hipótesis central de este trabajo para estos dos casos. No es posible generalizarlo al resto de los departamentos, pero ofrece evidencia de que la fortaleza de la RIG es uno de los factores que explica la proliferación de planes e instrumentos de ordenamiento territorial en de todos los departamentos del país durante el período analizado en esta tesis. Por lo tanto, sería un ejemplo de incidencia sobre las capacidades de las intendencias en la orientación del MGL.

¿Cómo operan los incentivos cuando la RIG es fuerte? Los casos de Paysandú y Cerro Largo confirman que hay factores formales y económicos que actúan en conjunto y que incentivan a que las intendencias deban avanzar en el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial. Estos incentivos se asocian con la vinculación y articulación existente a nivel de los diversos permisos que se exigen como requisitos para la instalación de los emprendimientos en un determinado territorio. Como los intendentes están motivados por la atracción de inversiones, y al depender estas inversiones entre otras cuestiones de los permisos ambientales, industriales y demás requisitos que establece la

administración con base en las leyes, se produce un estímulo para que los intendentes se sumen a la política de ordenamiento territorial. El costo de quedar afuera sería mayor que ingresar, puesto que no sería posible hacer frente a las autorizaciones legales exigidas para la localización de los emprendimientos y actividades en el territorio.

En segundo lugar, hay un aspecto formal importante que es la concurrencia de la política. Tanto la caracterización del suelo, como el establecimiento de limitaciones y potencialidades de su uso se reconocen como parte de las competencias de los gobiernos departamentales. La RIG respeta las autonomías departamentales en la materia del ordenamiento territorial. Esta concurrencia, hace que los instrumentos una vez definidos pasen a formar parte del derecho positivo, lo que limita el poder discrecional de los intendentes para definir usos del suelo que no estén contemplados en la normativa. Esto opera a nivel de los actores privados que, para instalarse, necesitan de los permisos que establece la ley. Cualquier cambio en los criterios para la localización de inversiones o emprendimientos requieren de la revisión y actualización de los instrumentos, los que deben producirse respetando los procedimientos establecidos en la LOTyDS.

En resumen, las intendencias definen objetivos estratégicos en el marco de las directrices departamentales, priorizan recursos, delimitan actividades, establecen condiciones para los emprendimientos, caracterizan el suelo, lo hacen de forma coordinada y con niveles de participación ciudadana que, aunque consultivos, tienden a legitimar el proceso. Los gobiernos departamentales aprueban formalmente estos instrumentos que tienen fuerza de ley en los departamentos, lo que limita el margen discrecional de la acción de las autoridades locales.

Implicancias para el diseño de políticas públicas

Los desafíos de la gobernanza departamental en Uruguay implican la necesidad de trabajar en el diseño de políticas públicas a distintos niveles. A nivel macro, atenuar el diseño institucional hiperpresidencialista, lo que requiere de cambios en las reglas de juego de largo plazo. A nivel meso, desarrollar fuertes instrumentos de RIG en los campos de políticas públicas inherentes a las competencias subnacionales. En este plano es donde se sitúa una de las contribuciones de esta tesis.

A nivel macro, atenuar el diseño institucional hiperpresidencialista requiere fortalecer los ámbitos legislativos y de contralor (Boidi & Garcé, Adolfo, 2023). Cuando los sistemas de partidos son competitivos, este efecto puede atenuarse de la mano de una mayor relevancia de la oposición en la arena electoral y la existencia de una expectativa de

alternancia. Esto hace que los intendentes tengan más incentivos para desarrollar capacidades de políticas públicas orientadas por intereses generales y no tanto particulares.

Cuando los sistemas de partidos son predominantes, existe el riesgo de que el partido se perpetúe en el poder y con ello las prácticas discrecionales sean predominantes como consecuencia de las lógicas de patronazgo. Estas lógicas pueden operar tanto a la interna de la administración como en relación a los actores externos. En este nivel macro de análisis de las reglas de juego la pregunta es cómo generar incentivos para que el poder no se concentre en pocas manos y en cambio el gobierno pueda ser más participativo, transparente, y rinda cuentas a los ciudadanos. Como ya ha sido señalado, este debate es sobre las reglas de juego en general, más allá de que cada departamento y gestión de gobierno tenga margen para aplicar distintos modelos de gestión, incluida la gobernanza local.

En un nivel meso entran en juego las RIG y los campos de políticas públicas en concreto. En este marco es relevante la medida en que el gobierno central puede desarrollar incentivos a nivel de cada *issue* a través de instrumentos y condiciones que fuercen a las intendencias a actuar estratégicamente y orientadas por resultados.

La relevancia del gobierno central para el desarrollo de las RIG en Uruguay se explica principalmente por factores de diseño institucional. En primer lugar, porque es el Poder Ejecutivo quien conduce las políticas sectoriales y determina el grado de descentralización de cada una de ellas en relación a los gobiernos subnacionales. En segundo lugar, porque es quien tiene la iniciativa privativa en materia presupuestal, lo que incluye la asignación de origen nacional para las intendencias y los municipios. Y, en tercer lugar, porque le cabe al Poder Ejecutivo, máxime en un contexto de gobierno de partido mayoritario⁸⁷, una labor primordial en cuanto al poder de iniciativa legislativa (Chasquetti, 2014).

Si bien la definición de las competencias y los recursos para ejercerlas suelen ser materia de negociación entre los niveles de gobierno, existe una marcada asimetría en favor del gobierno central que lo convierte en un actor principal a la hora del diseño de los mecanismos de RIG. Esta asimetría ocurre tanto en relación al Poder Legislativo como en relación a los niveles subnacionales de gobierno, aún en un marco institucional donde los gobiernos departamentales reservan un amplio margen de autonomía (Sebastián Goinheix & Freigedo, 2021). Por lo tanto, es el gobierno central quien tiene la potestad de establecer

⁸⁷ Este aspecto valdría igual para el caso de gobiernos de coalición que sean capaces de asegurar una mayoría parlamentaria.

las competencias, recursos, ámbitos de RIG y sus instrumentos para el diseño e implementación de políticas públicas en cada campo de política pública sectorial.

Si bien el Poder Ejecutivo es un actor principal, cabe mencionar el rol protagónico del Congreso de Intendentes en el período estudiado. Este se ha convertido en un ámbito relevante como interlocutor ante el gobierno central, y compensó, debido a la distribución del poder político en el territorio, la predominancia observada en el nivel nacional en favor del FA. Si bien es necesario conocer más sobre el funcionamiento de este órgano y su incidencia como RIG horizontal sobre las capacidades estatales subnacionales, en esta tesis se examinó su papel en al menos tres *issues* de políticas. En primer lugar, en materia de financiamiento subnacional, donde su participación ha sido relevante y activa en la supervisión de los compromisos de gestión y en la gestión de ámbitos como el SUCIVE, por citar los más notorios. En segundo lugar, en materia de ordenamiento territorial fue un aliado del gobierno nacional. Trabajó en el marco de los programas de fortalecimiento del Congreso en la materia y se sumó a las políticas y programas de desarrollo territorial impulsadas por el gobierno central. En tercer lugar, en materia de políticas sociales su rol fue testimonial. Contó con un representante en el Consejo Nacional de Políticas Sociales, aunque su participación fue nominal. En cambio, como corporación ha exigido en reiteradas ocasiones al Poder Ejecutivo la necesidad de medir y contemplar en las transferencias la incidencia del gasto público social que las intendencias realizan.

La participación del Congreso en estos tres ejemplos muestra las diferencias que pueden generarse entre los marcos de RIG que en cada política se construyen, y la incidencia del gobierno central en la arquitectura institucional de cada una de esas políticas.

Las RIG pueden también generar mecanismos directos de interacción entre el gobierno central y cada intendencia, como ha sido el caso del ordenamiento territorial. En el marco de la LOTyDS se generaron convenios individuales y se avanzó por separado; aunque también se llevaron a cabo estrategias regionales, el avance más significativo se produjo a nivel de las directrices departamentales y otros instrumentos de carácter microrregional y local. La voluntad política del Poder Ejecutivo en esta política fue muy alta. Ello se expresa en la priorización de la agenda legislativa y presupuestal, conjuntamente a la implementación descentralizada de las políticas. Estos fueron aspectos claves que explican el avance en materia de ordenamiento territorial y el efecto sobre el fortalecimiento de las capacidades de las intendencias en la materia.

En políticas sociales la voluntad política fue también muy alta, pero no se incluyeron mecanismos descentralizados ni concurrentes que posibilitaran jerarquizar a las

intendencias en el proceso de la política pública. Por razones que exceden los objetivos de este trabajo, el gobierno central no priorizó la delegación o descentralización de recursos hacia las intendencias para las políticas sociales. El diseño e implementación contempló la creación del MIDES, el diseño e implementación de programas y proyectos diversos, muchos de los cuales se apoyaron en la implementación en dispositivos locales con participación de la sociedad civil a través de organizaciones de base, pero sin participación de los gobiernos subnacionales. Las RIG contemplaron la creación de ámbitos de coordinación horizontales antes que verticales. En este sentido, las MIPS expresan uno de los pocos ámbitos territorializados de coordinación interinstitucional que sin embargo fueron muy débiles a la hora de sortear contextos de cohabitación política y competencia política, tal cual lo demuestran los casos de Paysandú y Cerro Largo.

Consideraciones finales

Esta tesis contribuye a la literatura de capacidades estatales para el diseño e implementación de políticas públicas a nivel subnacional. Tanto los modelos de gestión planteados teóricamente como su aplicación en el terreno empírico constituyen una alternativa para reflexionar sobre cómo contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales. Este problema se ha presentado para el caso uruguayo, pero la conceptualización realizada puede ser de utilidad para su aplicación en otros países, principalmente en casos unitarios donde los gobiernos centrales conservan para sí la conducción de gran parte de las políticas sectoriales.

En este sentido, la tesis ha procurado contribuir a la diferenciación conceptual entre relaciones intergubernamentales y capacidades político-institucionales de la organización subnacional, y propone que las RIG son una variable independiente de las capacidades estatales subnacionales, en la medida que se tratan de un factor exógeno y no endógeno a la entidad subnacional en cuestión. Esta distinción permite analizar mejor los efectos que las RIG generan sobre las organizaciones subnacionales, no solamente sobre el componente político-institucional, sino también sobre las dimensiones de las capacidades técnico-administrativas.

Este punto conduce a la importancia de los instrumentos de gestión intergubernamental que se generan en cada campo de política pública como factor de incidencia sobre las capacidades estatales subnacionales. En particular, la medida en que las RIG son capaces de establecer incentivos para que los gobiernos subnacionales implementen modelos de gestión de políticas públicas orientados por la gobernanza local antes que por lógicas más tradicionales o discrecionales. Surge como principal hallazgo de este trabajo la necesidad

de impulsar mecanismos fuertes de RIG, que combinen importantes grados de concurrencia de la materia de política en cuestión, con altos niveles de complementariedad entre los instrumentos políticos, económicos, legales y administrativos, además de favorecer lazos informales en clave de colaboración. Todos estos componentes de la RIG se retroalimentan, como se ha confirmado en el caso del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en contraposición a las políticas sociales en el caso uruguayo entre 2005 y 2020.

La tesis busca contribuir metodológicamente para la operacionalización y medición de los modelos de gestión de las intendencias. En este sentido hay una contribución empírica para el estudio del caso uruguayo a través de la medición de atributos de gobernanza local en todas las intendencias de forma comparativa, y también mediante estudios de casos para profundizar en las dimensiones y en los procesos de gestión en las políticas públicas en cuestión.

En este sentido, resulta necesario destacar los desafíos metodológicos que implica el enfoque de capacidades como su relación con las RIG. Como primer desafío, es necesario perfeccionar los indicadores propuestos en esta tesis y avanzar a través de nuevas fuentes que permitan identificar equivalentes funcionales para los diecinueve departamentos. En gran medida, el paso del tiempo supone actualizar y también sopesar la importancia de los atributos, sin perder poder de generalización.

En segundo lugar, además del desarrollo de los indicadores de gobernanza local aplicados a los gobiernos departamentales, es necesario profundizar en el estudio de los otros modelos de gestión. El índice IDG propuesto no permite aproximarse cabalmente a la medida en que las intendencias aplican modelos de gestión burocráticos o tradicionales. En la medida en que se constata una gran heterogeneidad entre los modelos de gestión que aplican las intendencias, resta profundizar en el estudio de los casos híbridos o que no están representados en las dimensiones de atributos que capta el IGL. En este sentido, los estudios de casos pueden ser útiles para avanzar en la conceptualización y medición de los modelos distintos de la gobernanza local.

Finalmente, queda como desafío incluir estudios de nuevos casos comparativos, como forma de ofrecer un mayor poder de generalización de los hallazgos de este trabajo. Tanto mediante la incorporación de nuevas de intendencias al análisis, como de nuevos *issues* de políticas para poner a prueba la incidencia de las RIG como variable explicativa de los modelos de gestión.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Abrahan Mazzolenni, M. (2012). La hechura de la política subnacional: Los presupuestos participativos de Florida, Rivera y Paysandú (2005-2010) en la matriz de política pública [Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la república]. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4906>
- Agranoff, R. (1993). Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. *Política y sociedad*, 13, 87-106.
- Agranoff, R. (2007). Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. En M. A. Pagano & R. Leonardi (Eds.), *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems* (pp. 248-283). Palgrave Macmillan UK.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36.
- Alcántara, M. (2022). América Latina 2020-2021: Votos y jueces en tiempos de pandemia. En C. Pinillos, E. Iglesias, J. B. Lucca, & O. Iazetta (Eds.), *La democracia a prueba. Los años que votamos en pandemia en las Américas* (pp. 29-58). CLACSO.
- Alkire, S. (2002). Dimensions of Human Development. *World Development*, 30(2), 181-205.
- Alvarez García, F. (2019). Las direcciones de desarrollo departamentales y la promoción del desarrollo local en Uruguay: Los casos de Tacuarembó y Rivera [Universidad de la República]. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/22965>
- Álvarez, N., Pose, N., & Ruiz Díaz, M. (2021). Cerro Largo. Acentuando la predominancia nacionalista. En A. Cardarello & A. C. Freigedo Martín (Eds.), *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*. (pp. 178-209). KAS. <https://dialogopolitico.org/libros/radiografia-politica-del-territorio-uruguayo/>

- Anand, S., & Sen, A. (2000). Human Development and Economic Sustainability. *World Development*, 28(12), 2029-2049.
- Arocena, J. (2008). Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. *Cuadernos para el Desarrollo Local, Diálogos por la descentralización*(1), 17-34.
- Arocena, J. (2012). Las instituciones locales en Uruguay. En F. Pressaco (Ed.), *Gobiernos locales en América Latina*. Ril Editores.
- Ayala-García, J., Granger-Castaño, C., & Melo-Becerra, A. (2022). Deuda y financiamiento subnacionales: Reglas fiscales y su efectividad. XI Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. AIFIL, Montevideo.
- Barrios, G., De los Santos, J., & Mallón, S. (2022). Gestión de deuda subnacional con énfasis en instrumentos financieros en Uruguay. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UDELAR.
- Batty, E., & Cole, I. (2010). Resilience and the recession in six deprived communities: Preparing for worse to come? Joseph Rowntree Foundation. <https://www.jrf.org.uk/resilience-and-the-recession-in-six-deprived-communities-preparing-for-worse-to-come>
- Benedet Barceló, S. (2001). Las nuevas redes entre sociedad civil / estado: La participación ciudadana vista a través de las Asociaciones civiles en los centros CAIF del departamento de San José [Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la república]. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7299>
- Berreta, N., & Kaufmann, J. (2016). Gestión de gobiernos subnacionales para resultados. Módulo 2: La planificación orientada a resultados. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Bidegain, G., Freigedo, M., & Zurbriggen, C. (Eds.). (2021). Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay.

<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/37467>

- Boidi, F., & Garcé, Adolfo (Eds.). (2023). La democracia uruguaya ante el espejo. KAS.
- Bonvecchi, A., & Lodola, G. (2013). La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: Presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino. En T. G. Falletti, L. González, & M. Lardone (Eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 105-157). Universidad Católica de Córdoba.
- Bottinelli, O. A. (1991). El sistema electoral uruguayo: Descripción y análisis. PEITHO.
- Bresser Pereira, L. (2018). *Construyendo o Estado republicano: Democracia e reforma da gestão pública*. FGV.
- Buquet, D. (1997). Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10.
- Buquet, D., Chasquetti, D., & Moraes, J. A. (1998). Fragmentación política y gobierno en Uruguay: Un enfermo imaginario? Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Buquet, D., & Garcé, A. (2018). Gobierno municipal y régimen colegiado. Debate teórico, antecedentes históricos y alternativas de reforma. (Descentralización y Desarrollo Territorial). Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Buquet, D., & Piñeiro, R. (2014). La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1), 127-148.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, 13(3).
- Cabrero Mendoza, E. (2010). Gobierno y política local en México: Luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y sociedad*, 47(3), 165-186.
- Caetano, G., Rilla, J., & Pérez Anton, R. (1987). La partidocracia uruguaya. *Cuadernos del Claeh*, 12(44), 37-61.

- Calame, P., & Talmant, A. (Eds.). (2001). *Con el Estado en el corazón: El andamiaje de la gobernancia*. Trilce.
- Caragliu, A., Del Bo, C., & Nijkamp, P. (2011). Smart Cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, 18(2), 65-82.
- Cardarello, A., Carneiro, F., & Freigedo, M. (2017). *Democracia sub nacional en países unitarios: El caso uruguayo*. Mimeo.
- Cardarello, A., Koolhaas, M., Rodríguez, J., & Salvat, R. (2007). Técnica y función legislativa en juntas departamentales. En Congreso de Intendentes (Ed.), *Función y producción legislativa de las juntas departamentales. Un estudio de tres casos*. Congreso de Intendentes.
- Cardarello, A., & Nieto, E. (2023). Los desafíos de la democracia subnacional en Uruguay. En F. Boidi & Garcé, Adolfo (Eds.), *La democracia uruguaya ante el espejo* (pp. 237-284). KAS.
- Cardarello, A., & Puig, G. (2023). «J'accuse...!» El Juicio político departamental en Uruguay (1985-2022). VIII Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo.
- Carneiro, F. (2009). Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: Evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1), 139-161.
- Carneiro, F., Freigedo, M., Milanesi, A., & Rodríguez, J. (2019). Descentralización de políticas sociales en Uruguay: La llegada al territorio de los organismos nacionales. En C. Correa, R. Negrin, N. Castillo, & D. Lopera (Eds.), *Intervención y política social en Colombia, Cuba, México y Uruguay*. Universidad de la República del Uruguay.
- Carrera, A., & Martínez, M. (2016). Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera de 2009 a 2011 y propuestas para su mejora. Instituto Hacendario del Estado de México.
- Carrión, F. (2004). La descentralización: Una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, 8, 19-33.

- Casa, M., & Narbono, P. (2013). El sistema de capacidad estatal: Una propuesta teórica y analítica para la investigación politológica. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, 2(4), 129-153.
- Chasquetti, D. (2001). Multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la «difícil combinación». <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8135>
- Chasquetti, D. (2014). Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras. Universidad de la República.
- Chasquetti, D., & Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso. *Política. Revista de Ciencia Política*, 42, 221-247.
- Coaffee, J. (2010). *Urban Regeneration and Renewal*. En *Olympic Cities* (2.^a ed.). Routledge.
- Collier, D. (1992). Método comparativo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 5.
- Conejero Paz, E., & Redondo Lebrero, J. C. (2016). La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 23-42.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46.
- De Armas, G., & Garcé, A. (1997). *Uruguay y su conciencia crítica: Intelectuales y política en el siglo XX*. TRILCE.
- Došek, T. (2019). *La persistencia de caudillos locales en América Latina [Doctor en Ciencia Política]*.
- Eaton, K. (2004). Risky business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics*, 37(1), 1-22.
- Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: Configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1-11.
- Echevarría, E. (2007). Experiencias de presupuesto participativo en Uruguay. Congreso de Intendentes, OPP, AECI, PNUD.

- Evans, P. B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P., & Rauch, J. (2007). La burocracia y el crecimiento: Un análisis trasnversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales weberianas en el crecimiento económico. En P. Evans (Ed.), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. ILSA.
- Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Filgueira, F., Kamil, H., Lorenzo, F., Moraes, J. A., & Rius, A. (1999). *Decentralization and Fiscal Discipline in Subnational Governments: The Bailout Problem: The Case of Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/7261>
- Freigedo, M. (2017). *Innovando en la gestión: Fideicomisos y Gobiernos Departamentales. Razones y Personas*. <http://www.razonesypersonas.com/2017/03/innovando-en-la-gestion-fideicomisos-y.html>
- Freigedo, M., Milanesi, A., & Fuentes, G. (2017). Invirtiendo la secuencia: El proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 16, Article 16.
- Freigedo, M., Milanesi, A., & Rodríguez, J. (2019). Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay. En *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la Agenda*. KAS.
- Freigedo, M., Milanesi, A., & Rodríguez, J. (2021). Las Políticas de descentralización en los gobiernos del Frente Amplio. En G. Bidegain, M. Freigedo, & C. Zurbriggen (Eds.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Udelar. FCS-DCP.
- Freigedo, M., & Rodríguez, J. (2019). Las capacidades estatales de los Gobiernos Departamentales en Uruguay. En E. J. Grin, A. Carrera Hernández, & F. Abrucio

- (Eds.), Capacidades estatales en gobiernos locales ibero-americanos: Actualidad, brechas y perspectivas. FGV.
- Fuentes, G., & Rodríguez, M. (2021). La reforma de la salud en los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020: Del cambio profundo al nuevo statu quo. En G. Bidegain, M. Freigedo, & C. Zurbriggen (Eds.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 585-609). Udelar. FCS-DCP.
- Garcé, A., & Yaffe, J. (2014). *La era progresista: Hacia un nuevo modelo de desarrollo : tercer acto* (3a. ed.). Fin de Siglo.
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: Dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66, 228-258.
- Giraudy, A., Hartlyn, J., Dunn, C., & Carty, E. (2020). The Impact of Neopatrimonialism on Poverty in Contemporary Latin America. *Latin American Politics and Society*, 62(1), 73-96.
- González, L. E. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. FCU.
- Grin, E. J. (2022). *Enfoques teóricos sobre las relaciones intergubernamentales*. Unpublished. <https://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.25799.37284>
- Grin, E. J., Carrera Hernández, A., & Abrucio, F. (Eds.). (2019). *Capacidades estatales en gobiernos locales ibero-americanos: Actualidad, brechas y perspectivas*. FGV.
- Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441-463.
- Hernández-Bonivento, J. (2011). *La gobernanza local y el fortalecimiento institucional*. GIGAPP Estudios/ Working Papers.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Huete García, M. (2010). *Nueva gobernanza y servicios municipales en Estados Unidos, Noruega y España*. Miño y Dávila.

- i Martínez, A. C. (2006). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Isuani, F. (2022). Introducción. En F. Isuani (Ed.), Estudios sobre capacidades burocráticas. UNGS.
- Jones, M. P., & Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 9(2), 139-166.
- Jordana, J. (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional. Proyecto conjunto indes-Unión Europea. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE.
- King, G., Keohane, R., & Verba, S. (2000). El diseño de la investigación social. Alianza Editorial.
- Koolhaas, M., & Rodríguez, J. (2006). Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda. Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo.
- Lalanne, A., & Brun, M. (2015). Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38919-ingresos-egresos-gobiernos-departamentales-1990-2013>
- Lanzaro, J. (1998). Uruguay: Las alternativas de un presidencialismo pluralista. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(2), 187.
- Lanzaro, J. (Ed.). (2001). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. CLACSO.
- Lanzaro, J. (2010). Uruguay: Un gobierno social democrático en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 45-68.
- Laurnaga, M. E., & Guerrini, A. U. (1994). Del «buen vecino» al «intendente emprendedor»: El rol de los Intendentes departamentales en la reforma del Estado. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 7.

- Leyva Botero, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: El análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS*, 8.
- López, S. (2007). ¿Cuán «locales» son las elecciones municipales en Uruguay? : Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, 73-101.
- Lorenzo, F., Viñales, G., Jimenez, J. P., Carbajal, F., & Mosteiro, R. (2022). Fiscalidad Inter-gubernamental y Sistema de Transferencias Financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales de Uruguay | Cinve (Laboratorio Fiscal y Tributario). CINVE. <https://cinve.org.uy/fiscalidad-inter-gubernamental-y-sistema-de-transferencias-financieras-entre-el-gobierno-nacional-y-los-gobiernos-departamentales-de-uruguay/>
- Lowatcharin, G., Crumpton, C. D., & Pacharoen, S. (2019). Intergovernmental Relations in A World of Governance: A Consideration of International Experiences, Challenges, and New Directions. *Asia-Pacific Social Science Review*, 19(4), 44-55.
- Magri, A. (2003). La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay. Udelar. FCS-ICP.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (Eds.). (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*, 25(2), 185-213.
- Marenco, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 3-21.
- Martínez, J., Radics, A., & Viscarra, H. (2020). Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias en Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto Dirección de Descentralización e Inversión Pública. <https://www.opp.gub.uy/ddip-documentos-transicion-2015-2020>

- Mazzuca, S. L. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(3), 545-560.
- Mazzuca, S. L. (2021). *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Yale University Press.
- Melo, M. (2010). Gobernanza y capacidades estatales en el nivel subnacional en Brasil. En M. De Barbieri & C. Zurbriggen (Eds.), *Acción colectiva, gobierno y territorio: Experiencias Cono Sur*. FLACSO.
- Messenberg Guimaraes, D. (2004). Continuidades patrimonialistas no modelo sociopolítico brasileiro. En A. Fausto & J. F. Sombra Saraiva (Eds.), *Diálogos sobre a Pátria Grande*. FLACSO.
- Midaglia, C., Freigedo, M., & Castillo, M. (2011). Mapeo de iniciativas en clave de política pública (Reflexiones y Aportes para la Agenda Nacional de Descentralización). Programa Uruguay Integra OPP-UE. <http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.1.4013.4005>
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles, estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.
- Milanesi, A., Mirza, C., & Zeballos, C. (2018). La construcción de la protección social en Uruguay: Desafíos y horizontes. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, 2, 192.
- Miranda, A. R., Troncoso, C., Gariazzo, F., & Parada, C. (2014). La herramienta «Parques industriales» y el desarrollo territorial: Algunas reflexiones sobre la iniciativa en Uruguay. *Documentos de Trabajo (Working Papers)*, 14(2), Article 14-02. <https://ideas.repec.org//p/ulr/wpaper/dt-02-14.html>
- Mizrahi, Y. (2004). Capacity Enhancement Indicators: A review of the literature. En M. Blokland, G. Alaerts, J. Kaspersma, & M. Hare (Eds.), *Capacity Development for Improved Water Management* (pp. 359-382). CRC Press.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE (Santiago)*, 31(93).
- Montes Lira, P. F. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. (45; Serie Medio Ambiente y Desarrollo). CEPAL.

- Moraes, J. A. (1997). Mayoría automática en el Uruguay: La experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994) [Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política]. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7111>
- Morata, F. (1990). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. *Documentación Administrativa*, 224-225.
- Moreira, C., & Veneziano, A. (1996). Relaciones entre gobierno departamental y gobierno nacional: El caso de Montevideo (1990-1991). *Documentos de Trabajo/FCS-ICP*, 7.
- Muinelo-Galo, L., & Méndez, N. (2022). Efficiency in regional connectivity: An empirical analysis about the impact of intergovernmental capital transfers in Uruguay. XI Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. AIFIL, Montevideo.
- Muñoz, A., & Marín, L. (2022). ¿Las reglas fiscales subnacionales promueven el desarrollo local? Evidencia para los municipios de Colombia. XI Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. AIFIL, Montevideo.
- Muñoz, A., Pineda, E., & Radics, A. (2017). Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación. IDB Publications. <https://publications.iadb.org/es/descentralizacion-fiscal-y-disparidades-regionales-en-america-latina-el-potencial-de-las>
- Narbondo, P. (2011). Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 95-129.
- Narbondo, P. (2014). Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista. Definiciones conceptuales y aplicación a una caracterización preliminar de algunas de las reformas del Estado y del sector público de los gobiernos del Frente Amplio. Documento de Trabajo. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4575>
- Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2020). Participación ciudadana en los asuntos públicos. Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto. CEPAL-Cooperación Española. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>

- Nieto, E., & Sánchez, I. (2021). Paysandú. Fue cuando la heroica se vistió toda de blanco. En A. Cardarello & A. C. Freigedo Martín (Eds.), *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*. (pp. 278-300). KAS. <https://dialogopolitico.org/libros/radiografia-politica-del-territorio-uruguayo/>
- Niskanen, W. (1980). *Cara y Cruz de la burocracia*. Espasa-Calpe.
- Observatorio Territorio Uruguay. (2018). *Transferencias del Gobierno Nacional al Departamental. Seminario Planificación territorial y su impacto sobre las finanzas departamentales*, Montevideo.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, 128, 62-87.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2009). *Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos*. Presidencia de la República.
- OPP, & MIEM. (2019). *Alumbrado público en Uruguay. Evolución, estado de situación y perspectivas. Documentos de transición 2015-2020*. <https://www.opp.gub.uy/ddip-documentos-transicion-2015-2020>
- Oroño, A. (2009). La izquierda gestionando el gobierno: Gasto social departamental en Montevideo (1988-2004). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1), 163-191.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Gernika.
- Ostrom, E., & Ahn, T. K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: Capital social y acción colectiva. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 155-233.
- Oszlak, O., & Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: Aplicación de la metodología SADCI*. Documento de Trabajo.
- Oszlak, O., & Serafinoff, V. (2011). *Acerca del disello institucional: Apuntes para el caso uruguayo*. En *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Programa Uruguay Integra-OPP-UE.
- Oyervide Tello, F. (2012). La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal?. *Retos*, 2(3), 96-104.

- Painter, M. (2012). Intergovernmental relations. En G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE handbook of Public Administration* (pp. 730-734). SAGE.
- Panizza, F., Peters, G., & Ramos, C. (Eds.). (2022). *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. University of Pittsburgh Press.
- Pereyra, E., & Montes, K. (2022). El desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología en la Argentina. Continuidad y especialización. En F. Isuani (Ed.), *Estudios sobre capacidades burocráticas* (pp. 13-80). UNGS.
- Pérez-Liñán, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista latinoamericana de política comparada*, 3(3), 125-148.
- Phillimore, J. (2013). Understanding Intergovernmental Relations: Key Features and Trends. *Australian Journal of Public Administration*, 72(3), 228-238.
- Picasso Risso, F. (2015). Tensiones y reflexiones desde el polo hegemónico al contrahegemónico de participación ciudadana en un contexto globalizado. El caso del presupuesto participativo en Maldonado, nuevos y viejos debates. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, 35, 1-18. Redalyc.
- Ponce, M. (2017). Tan cerca y tan lejos: La transparencia en los gobiernos departamentales en Uruguay 2013-2016. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 26(2), 75-102.
- Putnam, R. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American*, 4, 35-42.
- Putnam, R. (2001). Social capital: Measurement and consequences. *Canadian Journal of Policy Research*, 2, 41-51.
- Ramos, C. (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas sociales... O la búsqueda del "tesoro perdido" de la política social latinoamericana. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales y política social*. Prometeo.

- Reyes, L. (2015). Evolución de marco normativo, transferencias y lógicas de distribución. OPP.
- Rhodes, R. A. W. (2006). La nueva gobernanza: Gobernar sin gobierno. En A. C. i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99-122). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Robaina, N., Negrin, R., & Bisio, N. (2018). Presupuesto participativo en zonas no municipalizadas del interior del Río Negro. En A. Noboa, R. M. Ortiz, & R. A. Rodríguez (Eds.), *Innovación social y Complejidad*. GEPADE. CENUR Litoral Norte.
- Rodríguez, J. (2002). Irracionalidad burocrática y déficit presupuestal en las intendencias del Uruguay. Consideraciones generales a partir de un análisis comparado entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres [Licenciatura en Ciencia Política]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la república.
- Rodríguez, J. (Ed.). (2011). *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. (Uruguay Integra-OPP).
- Rodríguez, J. (2014). Capacidades estatales para las políticas públicas en las intendencias de Uruguay (1995-2015). V Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo.
- Rodríguez Miranda, A., & Vial, C. (2018). Índice de Desarrollo Regional Chile—Uruguay. Una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Rodríguez Miranda, A., Vial Cossani, C., & Parrao, A. (2021). Índice compuesto y multidimensional de desarrollo regional: Una propuesta para América Latina. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, 23, 1-33.
- Rosales, M. (2004). *El Buen Gobierno Local*. Editorial Universidad Bolivariana.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, 30, 119-134.
- Ruiz Díaz, M. (2017). *Mismo collar, distinto perro: Discursos sobre la descentralización en los partidos políticos de Uruguay* [Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la república]. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/21743>

- Sánchez, I., & Suárez, M. (2015). Los Presupuestos Participativos en Uruguay. Ensayo sobre un futuro. En M. Suárez (Ed.), *Pensar la Democracia Participativa*. CENUR Litoral Norte. Departamento de Ciencias Sociales. UDELAR.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori & Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales, 1994*, ISBN 84-206-2774-7, págs. 29-50 (pp. 29-50). Alianza Editorial.
- Sayagués Laso, E. (1964). El régimen municipal uruguayo. *Revista De Derecho Público*, 2, 35-41.
- Schelotto, S. (2010). Luces y sombras de un debate pendiente: La planificación estratégica urbana en un largo camino de veinte años; particularidades de la «vía montevideana» (Bases para el Plan Estratégico de Montevideo). Intendencia de Montevideo, Junta de Andalucía.
- Schwendenwein, G. (2012). La gestión del Frente Amplio en la Intendencia de Treinta y Tres: Una aproximación a las políticas de recursos humanos (2005-2010) [Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la república]. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4941>
- Sebastián Goinheix, S., & Freigedo, M. (2021). Sub-national Local Autonomy Index in Uruguay. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 35-61.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En D. Rueschemeyer, P. B. Evans, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 3-38). Cambridge University Press.
- Suárez, M. (2019). Los Presupuestos Participativos en Uruguay: Tendencias y posibilidades. Congreso Desafíos de la Participación en los procesos de desarrollo territorial. 10 años GEPADE., Salto.
- Subirats, J. (2015). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. *Innovación social y políticas urbanas*

- en España: experiencias significativas en las grandes ciudades, 2015, ISBN 978-84-9888-681-8, págs. 95-112, 95-112.
- Subirats, J., & García Bernardos, Á. (Eds.). (2015). Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades. Icaria.
- Tejera, R. (2021). Dinámica sector-territorio: El desarrollo de la política nacional de ordenamiento territorial desde 2008. En G. Bidegain, M. Freigedo, & C. Zurbriggen (Eds.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Udelar. FCS-DCP. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/37467>
- Thompson, J. (2010). Relação e parceria trabalho-gestão: Elas foram reinventadas? En G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Administração pública*. Fundação Editora Unesp.
- Unda-Gutierrez, M. (2022). Democratization and Local Finances: Fiscal Populism in Mexico. XI Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. AIFIL, Montevideo.
- Vairo, D. (2008). Juntos pero no casados. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 159-181.
- Veneziano, A. (2009). Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado. *Orbe*.
- Veneziano, A., & Suárez, M. (2020). Dados do orçamento participativo, Uruguai. En N. Dias, S. Enríquez, & J. Simone (Eds.), *Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2019*. Epopeia.
- Vigorito, A. (2021). Tributación personal a la renta y desigualdad en Uruguay: La experiencia reciente. En G. Bidegain, M. Freigedo, & C. Zurbriggen (Eds.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 633-660). Udelar. FCS-DCP.
- Weber, M. (1944). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2007). *Escritos Políticos*. (J. Abellán, Ed.). Alianza Editorial.
- Whittingham, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33, 1-15.

Ysa, T. (2000). Parteneriados público-privados en la gestión de centros urbanos: Análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 47-60.

ANEXOS

ANEXO 1. Indicadores de gobernanza departamental

I. Planificación estratégica departamental

I.i. Planes estratégicos departamentales

Cuadro 1. Planes estratégicos de desarrollo impulsados por las intendencias relevados por departamento (2005-2020)

Intendencias	Planes	Observaciones/ fuentes
Artigas	Plan Estratégico Departamental de Artigas (2012-2025)	No hay constancia de que fuera aprobado por la JD. Se conformó el Concejo de Cooperación Departamental cuyo reglamento se adjunta a la publicación del PLAN. Este prevé la integración de representantes de los tres principales partidos políticos con representación en la JD. Se discontinuó a partir de 2015.
Canelones	Plan Estratégico Canario (PEC).	Publicado en 2007. En 2008 se definen Misión, Visión y Valores. Segundo avance del PEC se presenta en 2010. Pres. Quinquenal 2011-2015 organizado por vértices y planificación operativa. Tercer avance en 2014. PEC. El trabajo por planes, programas y proyectos se consolida en el Pres. Quinquenal 2016-2020. Fuente: PEC IV. Futuros Canarios Canelones 2040
Cerro Largo	Plan Estratégico para el Desarrollo de Cerro Largo	Ver Fernández, Joexean (2007). "Bases mínimas para la elaboración del plan estratégico económico y social del departamento de Cerro Largo. Cerro Largo 2020: centro y frontera del MERCOSUR". Se discontinúa en 2015.
Colonia	Plan Estratégico del Sector Turístico. Plan de Gestión del Barrio Histórico de Colonia del Sacramento. "Pensemos Juan Lacaze"	Intendencia Apoya. Ver programa PACC de DIPRODE-OPP. Fuentes: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/07/2007072705.htm . https://www.colonia.gub.uy/uploads/planDeGestionDelBarrioHistoricoDeColoniaDelSacramento.pdf . Acceso abril de 2022
Durazno		
Flores		
Florida		
Lavalleja	Observatorio de inteligencia territorial Plan Estratégico de la Región Este	Ver Oficina de Promoción y Desarrollo y Observatorio de Inteligencia Territorial (OIDTE) en el período 2010-2015. Ver Plan Estratégico de la Región Este. Proyecto Región Este, OPP-UE. Incluye áreas de menor desarrollo relativo de los departamentos y sectores priorizados a nivel regional. Se discontinúa en 2015.
Maldonado	Plan Estratégico de la Región Este Concejo Económico de Desarrollo de Maldonado Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Piriápolis 2020 (2017) Planificación Estratégica Pan de Azúcar 2025 (Municipio de Pan de Azúcar)	Plan Estratégico de la Región Este. Proyecto Región Este, OPP-UE. Incluye áreas de menor desarrollo relativo de los departamentos y sectores priorizados a nivel regional. Se discontinúa en 2015. Fuentes: Programa Uruguay Integra, OPP. ANDE en https://www.ande.org.uy/images/Cluster-Piripolis-2020_ANDE.pdf
Montevideo	La "vía Montevideana" de la planificación estratégica. Revisión del Plan Montevideo, de la mano	Antecedentes: Plan Estratégico para el Desarrollo (IM, 1994). Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005) (1998). Construcción en 1996 del Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo. PLAEDZ (99-05-10...) Creación de la División de Planificación Estratégica en 2006.

	de la creación de la ley de OTyDS y la LDPyPC. Montevideo del Mañana (2019).	Fuentes: Schelotto (2010) en "Bases para el Plan Estratégico de Montevideo". IM-Junta de Andalucía. García & Ventós (2018) https://oidp.net/es/practice.php?id=1296
Paysandú	El Paysandú que queremos (2015-2020)	Fuente: https://elpaysanduequeremos.uy/
Río Negro		
Rivera	Ver Diálogo por el Empleo. Ver DGMA. REDEMA. PCT Rivera 2016. Ver Rivera Sustentable, como experiencias de planificación estratégica sectoriales.	Fuente: prensa
Rocha	Plan Estratégico de la Región Este	Ver Plan Estratégico de la Región Este. Proyecto Región Este, OPP-UE. Incluye áreas de menor desarrollo relativo de los departamentos y sectores priorizados a nivel regional. Se discontinúa en 2015.
Salto	Agenda Salto 2030	Fuente: https://www.opp.gub.uy/es/noticias/agenda-de-desarrollo-salto-2030
San José		
Soriano		
Tacuarembó	Visión 2050. Tacuarembó en la Región Norte	Fuente: OPP (2018): Hacia una estrategia nacional de desarrollo, Uruguay 2050. Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte. Síntesis de diagnósticos prospectivos". En https://otu.opp.gub.uy/biblioteca/
Treinta y Tres	Plan Estratégico de la Región Este	Ver Plan Estratégico de la Región Este. Proyecto Región Este, OPP-UE. Incluye áreas de menor desarrollo relativo de los departamentos y sectores priorizados a nivel regional. Se discontinúa en 2015.

Fuente: elaboración propia.

Se consideraron varias fuentes de datos: normativa departamental en digestos departamentales y decretos de presupuestos quinquenales de los gobiernos departamentales; estudios y reportes de programas y proyectos disponibles en internet (ver en particular <https://otu.opp.gub.uy/biblioteca/>). Asimismo, se consultaron los sitios web de las intendencias y prensa.

Cuadro 2. Índice de planes estratégicos de desarrollo (IPED) por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,00	0,50	0,00
Canelones	0,50	1,00	1,00
Cerro Largo	0,50	0,50	0,00
Colonia	0,25	0,25	0,25
Durazno	0,00	0,00	0,00
Flores	0,00	0,00	0,00
Florida	0,00	0,00	0,00
Lavalleja	0,00	0,25	0,00
Maldonado	0,00	0,25	0,25
Montevideo	1,00	1,00	1,00
Paysandú	0,00	0,00	0,50
Río Negro	0,00	0,00	0,00
Rivera	0,00	0,00	0,25
Rocha	0,00	0,25	0,00
Salto	0,00	0,00	0,50
San José	0,00	0,00	0,00
Soriano	0,00	0,00	0,00
Tacuarembó	0,00	0,00	0,50
Treinta y Tres	0,00	0,25	0,00
Promedio	0,12	0,22	0,22

Fuente: elaboración propia en base a Cuadro 1.

Se considera la cobertura territorial/ sectorial y el grado de formalidad del plan según cuente o no con aprobación de la Junta Departamental. Cuando el plan es global y abarca todo el departamento se asigna el valor 1, si es parcial se asigna el valor 0,5. Con respecto a la formalidad se asigna el valor 1 cuando tiene aprobación legislativa y 0 cuando no la tiene. El promedio entre ambos indicadores arroja el valor final del índice PED. El índice varía entre 0 y 1. Es 0 cuando no hay PED y es 1 cuando el plan abarca todo el departamento, es global (no sectorial) y cuenta con aprobación de la Junta Departamental.

I.ii. Instrumentos de ordenamiento territorial

Cuadro 3. Índice IOT por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,25	0,25	1,00
Canelones	0,50	1,00	1,00
Cerro Largo	0,75	0,75	1,00
Colonia	0,75	1,00	1,00
Durazno	0,00	1,00	1,00
Flores	0,00	0,75	1,00
Florida	0,75	1,00	1,00
Lavalleja	0,00	0,75	1,00
Maldonado	1,00	1,00	1,00
Montevideo	0,50	1,00	1,00
Paysandú	0,50	1,00	1,00
Río Negro	0,50	1,00	1,00
Rivera	0,75	1,00	1,00
Rocha	0,75	1,00	1,00
Salto	0,00	1,00	1,00
San José	0,00	1,00	1,00
Soriano	0,25	0,75	0,75
Tacuarembó	1,00	0,75	1,00
Treinta y Tres	0,50	1,00	1,00
Promedio	0,46	0,89	0,99

Fuente: elaboración propia en base a Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial en <https://sit.mvotma.gub.uy/observatorio/>

Se considera la cobertura territorial y el nivel de aprobación formal del instrumento según cuente o no con aprobación de la Junta Departamental. Cuando se trata de directrices departamentales se asigna el valor 1, si es plan parcial, microrregional o local se asigna el valor 0,5. El mismo valor corresponde en el caso de las Estrategias Regionales. Con respecto a la formalidad se asigna el valor 1 cuando tiene aprobación legislativa y 0,5 cuando está en elaboración. El promedio entre ambos indicadores arroja el valor final del índice IOT. El índice varía entre 0 y 1. Es 0 cuando no hay IOT y es 1 cuando el instrumento abarca todo el departamento y cuenta con aprobación de la Junta Departamental. El detalle del alcance de los instrumentos, fecha de aprobación y demás aspectos formales sobre el diseño de los instrumentos puede consultarse en <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/instrumentos-planificacion-departamental>

Cuadro 4. Índice de instrumentos de planificación estratégica (IPE) por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,13	0,38	0,50
Canelones	0,50	1,00	1,00
Cerro Largo	0,63	0,63	0,50
Colonia	0,50	0,63	0,63
Durazno	0,00	0,50	0,50
Flores	0,00	0,38	0,50
Florida	0,38	0,50	0,50
Lavalleja	0,00	0,50	0,50
Maldonado	0,50	0,63	0,63
Montevideo	0,75	1,00	1,00
Paysandú	0,25	0,50	0,75
Río Negro	0,25	0,50	0,50
Rivera	0,38	0,50	0,63
Rocha	0,38	0,63	0,50
Salto	0,00	0,50	0,75
San José	0,00	0,50	0,50
Soriano	0,13	0,38	0,38
Tacuarembó	0,50	0,38	0,75
Treinta y Tres	0,25	0,63	0,50
Promedio	0,29	0,56	0,61

Fuente: elaboración propia. El índice IPE es igual al promedio simple entre los índices IOT y PED.

II. Participación ciudadana

II.i. Participación vinculante

Cuadro 5. Instrumentos de participación vinculante relevados por intendencia (2005-2020)

Intendencias	Instrumentos
Artigas	
Canelones	Presupuesto participativo (2005, 2010). Presupuesto participativo joven (2015, se implementa en algunos municipios). No hay mención en Digesto departamental a estos instrumentos, consta aprobación legislativa.
Cerro Largo	Presupuesto Participativo (2008/2009): "Con la gente, presupuesto de todos". Se discontinúa en 2010.
Colonia	
Durazno	
Flores	
Florida	Presupuesto participativo. Ediciones 2007 y 2008. Fuente: Vairo (2010). Figura en el presupuesto quinquenal departamental aprobado por la JD. Se discontinuó en los siguientes períodos (Veneziano & Suárez, 2019).
Lavalleja	
Maldonado	Fondo Municipal Concursable (Resolución Intendente Departamental 3618/2006 de 9 de octubre de 2006, Artículo 1). Presupuesto participativo asociado a los municipios (Suárez & Sánchez, 2015; Butler & Picasso (2011). En 2015-2020 se aplica a nivel de los municipios. Ver PP Joven de San Carlos (Veneziano & Suárez, 2019).
Montevideo	Presupuesto Participativo (1993 en adelante). Laboratorio de innovación ciudadana (cogestión)
Paysandú	Presupuesto Participativo. Programa 090 del Presupuesto quinquenal. Ediciones 2006, 2008, 2012, 2014 y 2016. Cuenta con asignación presupuestal en los presupuestos quinquenales aprobados por la JD.
Río Negro	Preupuesto participativo en zonas no municipalizadas (2015-2020)
Rivera	Presupuesto participativo *
Rocha	Proyecta tu ciudad. Ed. 2012 y 2013. Proyecta. Ed. 2017, 2018 y 2019.
Salto	Presupuesto participativo. Ed. 2008 y 2009. Se discontinuó a partir de 2010 (Suárez & Sánchez, 2015; Veneziano & Suárez, 2019).
San José	
Soriano	
Tacuarembó	
Treinta y Tres	

Fuente: elaboración propia.

Las fuentes bibliográficas están indicadas cada caso. Además, se realizó relevamiento de la normativa departamental, sitios web de las intendencias y prensa. Ver también Catálogo de Participación Ciudadana en <https://www.gub.uy/catalogo-participacion-ciudadana/>.

Cuadro 6. Índice de ámbitos de participación vinculante (IAPV) por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,00	0,00	0,00
Canelones	0,50	0,50	0,25
Cerro Largo	0,50	0,00	0,00
Colonia	0,00	0,00	0,00
Durazno	0,00	0,00	0,00
Flores	0,00	0,00	0,00
Florida	1,00	0,00	0,00
Lavalleja	0,00	0,00	0,00
Maldonado	0,75	0,75	0,75
Montevideo	1,00	1,00	1,00
Paysandú	1,00	1,00	1,00
Río Negro	0,00	0,00	0,50
Rivera	0,75	0,25	0,50
Rocha	0,00	0,50	0,50
Salto	0,50	0,00	0,00
San José	0,00	0,00	0,00
Soriano	0,00	0,00	0,00
Tacuarembó	0,00	0,00	0,00
Treinta y Tres	0,00	0,00	0,00
Promedio	0,32	0,21	0,24

Fuente: elaboración propia en base a cuadro 5.

II.ii. Participación Consultiva

Cuadro 7. Instrumentos de participación consultiva relevados por intendencia (2005-2020)

Intendencias	Instrumentos
Artigas	Comisiones barriales vinculadas con la División de Desarrollo Social. En el interior se señala la importancia de las Juntas Locales como espacios para recepcionar demandas de los ciudadanos. (En base a Mariño et al. 2006. Diagnósticos institucionales OPP).
Canelones	Sistema de Participación Canario (Magri, Tejera y Freigedo, 2010). Concejo para el Desarrollo Microrregional. Concejo para el desarrollo rural. Cabildos y audiencias públicas municipales. Comisiones de gestión de centros de barrios.
Cerro Largo	Comisiones vecinales. Plenarios interbarriales. Decreto 04/2007 JD. Mesas locales del Proyecto Cohesión Eje Ruta 7).
Colonia	Ver proyecto Colonia Integra. Ver audiencia pública y comisiones de cultura en municipios. Ver Red de Mujeres Rurales (As. Civil con apoyo de la intendencia).
Durazno	Oficinas barriales. Centros de Desarrollo de Durazno en Proyecto Durazno Integra. Centros de integración Barrial.
Flores	No se registran menciones en la normativa consultada.
Florida	Centros de barrio. Comisiones barriales y Comisión interbarrial. Dirección de Asuntos Comunitarios.
Lavalleja	Complejos barriales y policlínicas. Espacios de inclusión digital.
Maldonado	Comisiones barriales o comunales. Centros comunales y oficinas municipales.
Montevideo	Concejos Vecinales (desde 1993) Montevideo decide. Ver también otras comisiones, redes, consejos de cuencas, etc.
Paysandú	Consejo Económico Social - ADP Unidad de gestión de formación ciudadana. Coordinadora de Comisiones Vecinales (CODECOVE). Oficinas Desconcentradas. Unidades de información ciudadana. Centros Comunales. Unidad de Diálogo con los Vecinos (IDP).
Río Negro	Centros comunitarios.
Rivera	Comisiones vecinales.
Rocha	No hay mención a comisiones vecinales o similares. Ver Gabinete departamental en 2015-2020.
Salto	Comisiones vecinales, merenderos, CAIF, y organizaciones barriales. Departamento de Comisiones Vecinales, que incluye coordinación de comisiones, seguridad ciudadana y CASI-CAC.
San José	Escuela de Gobernanza.
Soriano	Comisión de Cultura y Comisión de Patrimonio - Mercedes
Tacuarembó	Centros de Barrio. Comisiones vecinales y administradoras de centros de barrio.
Treinta y Tres	Estatuto de Centros de Barrios (1992). Comisiones barriales. Comisiones de policlínicas rurales.

Fuente: elaboración propia.

Las fuentes bibliográficas están indicadas cada caso. Además, se realizó relevamiento de la normativa departamental, sitios web de las intendencias y prensa. Ver también Catálogo de Participación Ciudadana en <https://www.gub.uy/catalogo-participacion-ciudadana/>.

Cuadro 8. Índices de ámbitos de participación consultiva (IAPC) por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,25	0,00	0,00
Canelones	0,50	0,50	0,50
Cerro Largo	0,25	0,25	0,25
Colonia	0,00	0,25	0,25
Durazno	0,25	0,25	0,25
Flores	0,00	0,00	0,00
Florida	0,00	0,00	0,00
Lavalleja	0,00	0,00	0,00
Maldonado	0,50	0,50	0,50
Montevideo	1,00	1,00	1,00
Paysandú	0,25	0,25	0,25
Río Negro	0,50	0,50	0,50
Rivera	0,25	0,75	0,75
Rocha	0,00	0,00	0,25
Salto	0,50	0,50	0,50
San José	0,00	0,00	0,50
Soriano	0,00	0,25	0,25
Tacuarembó	0,75	1,00	1,00
Treinta y Tres	0,75	0,75	0,75
Promedio	0,30	0,36	0,39

Fuente: elaboración propia en base a cuadro 7.

III. Articulación público-privada

Cuadro 9. Ámbitos formalizados de articulación público-privada relevados por intendencias (2005-2020)

Intendencias	Agencias de desarrollo	Parques industriales	Otros ámbitos
Artigas			Consejo de Cooperación Departamental. Período 2010-2015. Creado en el marco del PED Artigas.
Canelones	Agencia Canaria para el desarrollo. Se crea en 2012 bajo la dependencia del Programa 1.01 Gobierno y Administración.	Parque industrial de Pando	Concejo para el Desarrollo Micro-regional y el Concejo para el Desarrollo Rural. Inversiones en Turismo (Volumen VIII, título IV del Digesto Departamental) 1996
Cerro Largo	Agencia de Desarrollo de Cerro Largo.	Parque industrial de Melo	
Colonia	Agencia de Desarrollo de Colonia del Este (ADE); Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze; Agencia Económica de Desarrollo de Tarariras	Ordenanza sobre la instalación de Parques Industriales en el departamento de Colonia. Ver Parque Industrial de Juan Lacaze	Fondo Región Colonia
Durazno			Ver Programa 1.07 y arts. 117 y 118 sobre promoción económica en Pto. Quinquenal 2006-2010. Ver art. 184 del presupuesto quinquenal "Inversión Social y Productiva" en Pto. Quinquenal 2011-2015.
Flores		Ecoparque industrial	Geoparque de la Unesco. Cartera de proyectos de la Dir. Desarrollo.
Florida	Agencia de Desarrollo Económico de Florida		Proyectos y programas de la dirección de Desarrollo Sustentable. Ventanilla única para inversores.
Lavalleja			
Maldonado	Agencia de Desarrollo Departamental (creada por Art. 104 del Pto. Quinquenal 2016-2020)	Parque industrial de Pan de Azúcar	2005-2010: Fondo de Desarrollo Productivo. Consejo Departamental de Turismo. 2010-2015: Consejo Departamental de Inversión y Empleo Parque Urbano Educativo Incubadora IDEAR 2015-2020: Fondo de desarrollo y Promoción Turística

Montevideo		Polo Tecnológico e Industrial del Cerro	Comisión Asesora de Inversiones (2007) Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM) Oficina de inversiones (2011) Fondo Capital (2015)
Paysandú	Agencia de Desarrollo de Paysandú	Parque Industrial de Paysandú (2012)	
Río Negro	Agencia de promoción Económica de Desarrollo de Río Negro	Ver Parque Industrial Municipal, Barrio Anglo, Fray Bentos	Fondo de Inversión (Art. 203, Pto. Quinquenal 2011-2015) Ver Polo Industrial de M'Boquía
Rivera	Agencia de Desarrollo de Rivera	Parque tecnológico regional norte de Rivera	
Rocha			Organización de gestión de destino. Dirección de Turismo y Corporación Rochense de Turismo
Salto	Salto Emprende. Una iniciativa público-privada	Parque agroindustrial "Alto Uruguay " (2015-2020)	
San José	Agencia de Desarrollo y Descentralización de Ciudad del Plata (2010)		Fondo de Garantía Departamental/ otros instrumentos
Soriano			
Tacuarembó	Agencia de Desarrollo Local de Tacuarembó (2015)		Fondo Rotatorio Tacuarembó Emprende
Treinta y Tres			Mesa de Desarrollo de Proveedores (2010-2015)

Fuente: elaboración propia.

Los datos correspondientes a Agencias de Desarrollo fueron extraídos de la Red de Agencias de Desarrollo Local en Uruguay en <https://radeluruguay.wordpress.com/>

También se consideró la información extraída de Mapeo de la Sociedad Civil Uruguay – Repertorio de organizaciones en <https://www.mapeosociedadcivil.uy/> y la información disponible en los sitios web de las intendencias.

Los datos sobre parques industriales fueron extraídos de diferentes documentos disponibles en Uruguay XXI en <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/> y Rodríguez Miranda (2014). Asimismo, se consideraron los sitios web de las intendencias y normativa departamental recogida en los digestos departamentales disponibles.

Finalmente, para otros ámbitos de articulación público-privada los datos son extraídos en base a la búsqueda en digestos departamentales, decretos de presupuestos quinquenales de los gobiernos departamentales, sitios web de las intendencias y prensa.

Cuadro 10. Índice de articulación público-privada (IAPP) por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,0	0,5	0,0
Canelones	0,5	1,0	1,0
Cerro Largo	1,0	1,0	1,0
Colonia	1,0	1,0	1,0
Durazno	0,5	0,5	0,5
Flores	0,5	0,5	1,0
Florida	1,0	1,0	1,0
Lavalleja	0,0	0,0	0,0
Maldonado	1,0	1,0	1,0
Montevideo	1,0	1,0	1,0
Paysandú	0,5	1,0	1,0
Río Negro	1,0	1,0	1,0
Rivera	0,5	0,5	1,0
Rocha	0,0	0,0	0,5
Salto	0,5	0,5	1,0
San José	0,5	1,0	0,5
Soriano	0,0	0,0	0,0
Tacuarembó	0,0	0,0	1,0
Treinta y Tres	0,0	0,5	0,0
Promedio	0,50	0,63	0,71

Fuente: elaboración propia en base a datos del Cuadro 9. Cuando hay más de un instrumento el valor del índice es 1, cuando hay un único instrumento el valor es 0,5 y cuando no hay instrumentos el valor es 0.

IV. Organización funcional

IV.i. Jerarquización de unidades no tradicionales

Se consideran como áreas no tradicionales (o de nuevo tipo), las áreas vinculadas a temas de desarrollo económico, ordenamiento territorial, medio ambiente, descentralización, participación, desarrollo social, y las áreas transversales como coordinación, planeamiento y otras bajo diversa denominación.

Cuando las unidades organizativas tienen nivel de asesoría del intendente, secretaría general, son direcciones generales o departamentos, asumen el valor 1. Cuando son unidades inferiores a departamentos, divisiones, áreas u otras, se asigna el valor 0,5. Cuando la unidad no existe en el organigrama el valor es 0.

Cuadro 11. Jerarquización de unidades no tradicionales por intendencia (2005-2010)

Intendencias	Desarrollo Económico	Ordenamiento territorial	Medio Ambiente	Descentralización	Participación	Desarrollo Social	Transversales	Promedio intendencia
Artigas	1,0	0,0	1,0	1,0	0,5	1,0	1,0	0,79
Canelones	1,0	1,0	1,0	0,5	0,0	1,0	1,0	0,79
Cerro Largo	1,0	0,0	0,5	0,0	0,0	1,0	0,0	0,36
Colonia	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,57
Durazno	1,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,71
Flores	1,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,29
Florida	1,0	0,0	0,5	1,0	0,0	1,0	1,0	0,64
Lavalleja	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,43
Maldonado	0,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,67
Montevideo	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,93
Paysandú	1,0	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	0,5	0,86
Río Negro	1,0	0,5	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,50
Rivera	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,64
Rocha	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,67
Salto	1,0	0,5	0,0	0,5	0,5	1,0	1,0	0,64
San José	0,5	0,5	1,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,36
Soriano	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,71
Tacuarembó	1,0	0,0	1,0	0,0	0,5	1,0	1,0	0,75
Treinta y Tres	1,0	0,5	1,0	0,5	1,0	1,0	0,0	0,71
Promedio Unidades	0,92	0,47	0,79	0,50	0,29	0,89	0,45	0,63

Fuente: elaboración propia.

Se analizan los organigramas de las intendencias a partir de documentación oficial incluida como anexos en los presupuestos quinquenales y rendiciones de cuentas. Cuando no es posible acceder al organigrama, se consideran las áreas y programas incluidas en los decretos departamentales y planillas del presupuesto quinquenal. Asimismo, se tuvieron en cuenta los diagnósticos institucionales encargados por OPP para varios departamentos del interior del país. Ver OPP (2006).

Cuadro 12. Jerarquización de unidades no tradicionales por intendencia (2010-2015)

Intendencias	Desarrollo Económico	Ordenamiento Territorial	Medio Ambiente	Descentralización	Participación	Desarrollo Social	Transversales	Promedio intendencia
Artigas	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	1,0	1,0	0,93
Canelones	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,86
Cerro Largo	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,57
Colonia	1,0	1,0	0,5	1,0	0,0	1,0	0,0	0,64
Durazno	1,0	0,5	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,50
Flores	1,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,29
Florida	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,71
Lavalleja	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,86
Maldonado	0,5	1,0	1,0	1,0	0,5	1,0	1,0	0,86
Montevideo	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,93
Paysandú	1,0	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	0,5	0,86
Río Negro	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,71
Rivera	1,0	0,5	1,0	0,5	1,0	0,5	0,0	0,64
Rocha	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,57
Salto	1,0	0,5	0,5	1,0	1,0	0,0	0,0	0,57
San José	1,0	0,5	1,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,50
Soriano	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,71
Tacuarembó	1,0	0,5	1,0	0,5	0,5	1,0	1,0	0,79
Treinta y Tres	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,57
Promedio Unidades	0,92	0,63	0,89	0,66	0,34	0,87	0,50	0,69

Fuente: elaboración propia.

Se analizan los organigramas de las intendencias a partir de documentación oficial incluida como anexos en los presupuestos quinquenales y rendiciones de cuentas. Cuando no es posible acceder al organigrama, se consideran las áreas y programas incluidas en los decretos departamentales y planillas del presupuesto quinquenal. Asimismo, se tuvo en cuenta la información institucional publicada en los sitios web de las intendencias en el período considerado. Ver Rodríguez (2012).

Cuadro 13. Jerarquización de unidades no tradicionales por intendencia (2015-2020)

Intendencias	Desarrollo Económico	Ordenamiento Territorial	Medio Ambiente	Descentralización	Participación	Desarrollo Social	Transversales	Promedio intendencia
Artigas	1,0	0,5	1,0	0,0	0,0	1,0	0,5	0,57
Canelones	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,00
Cerro Largo	0,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,71
Colonia	1,0	1,0	0,5	0,0	0,0	1,0	0,0	0,50
Durazno	1,0	0,5	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,50
Flores	1,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,29
Florida	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,93
Lavalleja	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,71
Maldonado	0,5	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,79
Montevideo	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,93
Paysandú	1,0	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	0,5	0,86
Río Negro	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,71
Rivera	1,0	0,5	1,0	0,5	1,0	1,0	0,0	0,71
Rocha	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,71
Salto	1,0	0,5	0,5	1,0	1,0	0,0	0,0	0,57
San José	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	1,0	0,0	0,79
Soriano	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,71
Tacuarembó	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,00
Treinta y Tres	1,0	0,5	0,5	0,0	0,5	1,0	1,0	0,64
Promedio Unidades	0,92	0,76	0,87	0,66	0,42	0,92	0,47	0,72

Fuente: elaboración propia.

Se analizan los organigramas de las intendencias a partir de documentación oficial incluida como anexos en los presupuestos quinquenales y rendiciones de cuentas. Cuando no es posible acceder al organigrama, se consideran las áreas y programas incluidas en los decretos departamentales y planillas del presupuesto quinquenal. Asimismo, se tuvo en cuenta la información institucional publicada en los sitios web de las intendencias.

Cuadro 14. Índice de jerarquización de unidades no tradicionales por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,5	1,0	0,5
Canelones	0,5	1,0	1,0
Cerro Largo	0,0	0,5	0,5
Colonia	0,5	0,5	0,0
Durazno	0,5	0,0	0,0
Flores	0,0	0,0	0,0
Florida	0,5	0,5	1,0
Lavalleja	0,0	1,0	0,5
Maldonado	0,5	1,0	0,5
Montevideo	1,0	1,0	1,0
Paysandú	1,0	1,0	1,0
Río Negro	0,0	0,5	0,5
Rivera	0,5	0,5	0,5
Rocha	0,5	0,5	0,5
Salto	0,5	0,5	0,5
San José	0,0	0,0	0,5
Soriano	0,5	0,5	0,5
Tacuarembó	0,5	0,5	1,0
Treinta y Tres	0,5	0,5	0,5
Promedio	0,42	0,58	0,55

Fuente: elaboración propia en base a cuadros 11, 12 y 13.

El índice asume tres valores. Cuando la jerarquización promedio de las siete unidades consideradas es igual o superior a 6 entonces el valor es 1. Cuando el promedio está entre cuatro y seis el valor es 0,5. Cuando el promedio es inferior a 4 entonces el valor del índice es 0.

IV.ii. Tercerización del gasto

Cuadro 15. Cociente entre gasto ejecutado a través de licitaciones y convenios y gasto total por intendencia (2006-2019)

Intendencias	2006	2007	2008	2009	Media 06/09	2011	2012	2013	2014	Media 11/14	2016	2017	2018	2019	Media 16/19
Artigas	0,13	0,00	0,07	0,00	0,05	0,01	0,03	0,05	0,00	0,02	0,05	0,05	0,01	0,13	0,06
Canelones	0,13	0,89	0,16	0,17	0,34	0,00	0,06	0,12	0,06	0,06	0,16	0,27	0,15	0,12	0,17
Cerro Largo	0,04	0,11	0,00	0,05	0,05	0,12	0,07	0,03	0,13	0,09	0,15	0,07	0,03	0,03	0,07
Colonia	0,01	0,13	0,07	0,11	0,08	0,03	0,10	0,07	0,11	0,08	0,31	0,02	0,03	0,05	0,10
Durazno	0,03	0,04	0,23	0,09	0,10	0,16	0,10	0,07	0,03	0,09	0,17	0,14	0,08	0,22	0,15
Flores	0,02	0,09	0,09	0,01	0,05	0,03	0,01	0,04	0,10	0,05	0,03	0,10	0,04	0,01	0,04
Florida	0,03	0,00	0,02	0,01	0,02	0,02	0,05	0,06	0,05	0,05	0,15	0,15	0,07	0,14	0,13
Lavalleja	0,02	0,05	0,03	0,06	0,04	0,00	0,05	0,00	0,03	0,02	0,00	0,00	0,01	0,13	0,04
Maldonado	0,08	0,39	0,28	0,22	0,24	0,06	0,10	0,12	0,13	0,11	0,16	0,15	0,10	0,13	0,14
Montevideo	0,08	0,05	0,07	0,10	0,08	0,09	0,10	0,07	0,03	0,07	0,06	-	0,15	0,14	0,12
Paysandú	0,02	0,01	0,18	0,03	0,06	0,04	0,03	0,05	0,02	0,03	0,00	0,02	0,07	0,02	0,03
Río Negro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,05	0,03	0,01	0,02	0,13	0,08	0,06
Rivera	0,05	0,34	0,07	0,05	0,13	0,01	0,05	0,04	0,20	0,08	0,07	0,06	0,13	0,04	0,07
Rocha	0,08	0,03	0,02	0,01	0,03	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,02	0,03	0,02
Salto	0,00	0,14	0,04	0,01	0,05	0,04	0,06	0,02	0,08	0,05	0,02	0,15	0,08	-	0,09
San José	0,25	0,00	0,20	0,25	0,18	0,15	0,13	0,04	0,12	0,11	0,01	0,02	0,01	0,03	0,02
Soriano	0,03	0,00	0,04	0,02	0,02	0,01	0,00	0,06	0,00	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Tacuarembó	0,03	0,25	0,33	0,03	0,16	0,10	0,10	0,06	0,20	0,12	0,10	0,16	0,05	0,32	0,16
Treinta y Tres	0,00	0,13	0,04	0,00	0,04	0,00	0,00	0,03	0,00	0,01	0,00	0,00	0,02	0,02	0,01

Fuente: elaboración propia. Se excluyen los años de transición de gobierno. Los valores de gasto total y gastos por licitaciones y convenios pueden consultarse en las Memorias Anuales publicadas por el TCR en <https://www.tcr.gub.uy/memoria.php>

IV.iii. Índice de organización funcional (IOF)

El IOF es el producto entre los dos indicadores considerados previamente: a) nivel de jerarquización de unidades no tradicionales y b) nivel de tercerización del gasto.

El IOF varía entre 0 y 1. Es 1 cuando los valores en ambas dimensiones son altos. En estos casos se considera que las intendencias poseen una gestión organizacional tercerizada no tradicional, en línea con el MGL.

Cuando una de las dimensiones es alta y la otra media, el IOF es igual a 0,50.

Cuando ambas son medias el IOF es igual a 0,25.

Cuando alguna de las dos dimensiones presenta un valor bajo, el IOF es igual a cero (Ver Cuadro xvii).

Cuadro 16. Modelos de organización funcional de acuerdo al nivel de tercerización y la jerarquización de las unidades no tradicionales

		Nivel de jerarquización de unidades no tradicionales		
		Bajo (2 a 3,9) Valor 0,0	Medio (4 a 5,9) Valor 0,5	Alto (6 a 7) Valor 1,0
Nivel de tercerización	Alto (10,1 % y +) Valor 1,0	$(1,0 \times 0,0) = 0,0$	$(1,0 \times 0,5) = 0,50$	Tercerizada, no tradicional $(1,0 \times 1,0) = 1,0$
	Medio (5,1% a 10,0%) Valor 0,5	$(0,5 \times 0,0) = 0,0$	Híbrida $(0,5 \times 0,5) = 0,25$	$(0,5 \times 1,0) = 0,50$
	Bajo (0 a 5%) Valor 0,0	No tercerizada, tradicional $(0,0 \times 0,0) = 0,0$	$(0,0 \times 0,5) = 0,0$	$(0,0 \times 1,0) = 0,0$

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 17. Índices de organización funcional por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,0	0,0	0,3
Canelones	0,5	0,5	1,0
Cerro Largo	0,0	0,3	0,3
Colonia	0,3	0,3	0,0
Durazno	0,3	0,0	0,0
Flores	0,0	0,0	0,0
Florida	0,0	0,0	1,0
Lavalleja	0,0	0,0	0,0
Maldonado	0,5	1,0	0,5
Montevideo	0,5	0,5	1,0
Paysandú	0,5	0,0	0,0
Río Negro	0,0	0,0	0,3
Rivera	0,5	0,3	0,3
Rocha	0,0	0,0	0,0
Salto	0,0	0,0	0,3
San José	0,0	0,0	0,0
Soriano	0,0	0,0	0,3
Tacuarembó	0,5	0,5	1,0
Treinta y Tres	0,0	0,0	0,0
Promedio	0,18	0,17	0,32

Fuente: elaboración propia.

V. Sistema de recursos humanos

V.i. Carrera administrativa

Cuadro 18. Cociente de funcionarios presupuestados sobre el total por intendencia (2006-2019)

Intendencias	2006	2007	2008	2009	Media 06/09	2011	2012	2013	2014	Media 11/14	2016	2017	2018	2019	Media 16/19
Artigas	0,55	0,52	0,49	0,46	0,50	0,48	0,45	0,43	0,39	0,44	0,35	0,32	0,29	0,28	0,31
Canelones	0,46	0,40	0,38	0,44	0,42	0,42	0,73	0,73	0,70	0,65	0,67	0,62	0,60	0,55	0,61
Cerro Largo	0,38	0,33	0,31	0,30	0,33	0,20	0,25	0,35	0,36	0,29	0,28	0,30	0,33	0,30	0,30
Colonia	0,33	0,33	0,31	0,29	0,31	0,53	0,50	0,52	0,49	0,51	0,42	0,44	0,33	0,33	0,38
Durazno	0,44	0,40	0,38	0,32	0,38	0,31	0,38	0,39	0,39	0,37	0,36	0,33	0,32	0,29	0,32
Flores	0,26	0,22	0,22	0,22	0,23	0,17	0,15	0,13	0,12	0,14	0,10	0,09	0,09	0,15	0,11
Florida	0,46	0,45	0,46	0,43	0,45	0,39	0,39	0,38	0,57	0,43	0,55	0,51	0,46	0,43	0,49
Lavalleja	0,40	0,36	0,36	0,32	0,36	0,30	0,28	0,41	0,45	0,36	0,42	0,40	0,45	0,40	0,42
Maldonado	0,35	0,35	0,37	0,32	0,35	0,48	0,44	0,42	0,41	0,44	0,54	0,48	0,45	0,70	0,54
Montevideo	0,84	0,73	0,72	0,75	0,76	0,77	0,69	0,65	0,75	0,71	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77
Paysandú	0,50	0,53	0,39	0,53	0,49	0,45	0,44	0,41	0,56	0,46	0,50	0,50	0,48	0,54	0,50
Río Negro	0,44	0,47	0,42	0,39	0,43	0,37	0,33	0,29	0,25	0,31	0,24	0,21	0,20	0,42	0,27
Rivera	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,79	0,77	0,76	0,73	0,76	0,58	0,51	0,47	0,44	0,50
Rocha	0,16	0,14	0,14	0,14	0,14	0,32	0,29	0,28	0,28	0,29	0,26	0,25	0,24	0,50	0,31
Salto	0,37	0,33	0,32	0,31	0,33	0,24	0,22	0,20	0,19	0,22	0,48	0,44	0,43	0,41	0,44
San José	0,87	0,85	0,79	0,74	0,81	0,60	0,57	0,54	0,54	0,56	0,52	0,51	0,52	0,51	0,52
Soriano	0,71	0,54	0,48	0,42	0,54	0,37	0,31	0,38	0,38	0,36	0,40	0,42	0,43	0,47	0,43
Tacuarembó	0,27	0,28	0,27	0,29	0,28	0,31	0,34	0,31	0,28	0,31	0,27	0,24	0,22	0,21	0,24
Treinta y Tres	0,10	0,07	0,06	0,23	0,12	0,20	0,21	0,18	0,43	0,26	0,42	0,38	0,35	0,31	0,37
Promedio	0,43	0,40	0,38	0,38	0,40	0,40	0,41	0,41	0,44	0,41	0,43	0,41	0,39	0,42	0,41

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por la ONSC en los Informes Anuales sobre vínculos con el Estado. Se excluyen los años de transición de gobierno.

Ver datos abiertos en <https://catalogodatos.gub.uy/dataset/onsc-vinculoslaborales>

Cuadro 19. Escala ordinal de medición del grado de incorporación de los funcionarios a la carrera administrativa

% de funcionarios presupuestados sobre el total	Grado de incorporación de los funcionarios a la carrera administrativa	Recodificación	Valor operacional
81% - 100%	Muy alto	Alto	1,0
61% - 80%	Alto		
41% - 60%	Medio	Medio	0,5
21% - 40%	Bajo	Bajo	0,0
0% - 20%	Muy bajo		

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 20. Niveles de incorporación de los funcionarios a la carrera administrativa por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,5	0,5	0,0
Canelones	0,5	1,0	1,0
Cerro Largo	0,0	0,0	0,0
Colonia	0,0	0,5	0,0
Durazno	0,0	0,0	0,0
Flores	0,0	0,0	0,0
Florida	0,5	0,5	0,5
Lavalleja	0,0	0,0	0,5
Maldonado	0,0	0,5	0,5
Montevideo	1,0	1,0	1,0
Paysandú	0,5	0,5	0,5
Río Negro	0,5	0,0	0,0
Rivera	0,0	1,0	0,5
Rocha	0,0	0,0	0,0
Salto	0,0	0,0	0,5
San José	1,0	0,5	0,5
Soriano	0,5	0,0	0,5
Tacuarembó	0,0	0,0	0,0
Treinta y Tres	0,0	0,0	0,0
Promedio	0,26	0,32	0,32

Fuente: Elaboración propia en base a cuadros 18 y 19.

Cuadro 21. Existencia de incentivos por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0	0	0
Canelones	0	1	1
Cerro Largo	0	1	1
Colonia	1	0	1
Durazno	1	1	1
Flores	0	0	0
Florida	0	0	1
Lavalleja	0	1	1
Maldonado	0	1	1
Montevideo	1	1	1
Paysandú	0	0	0
Río Negro	0	0	1
Rivera	0	0	0
Rocha	1	1	1
Salto	0	1	1
San José	0	0	0
Soriano	0	0	0
Tacuarembó	0	0	0
Treinta y Tres	0	1	1
Promedio	0,21	0,47	0,63

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento en estatutos de funcionarios, digestos departamentales y decretos de presupuesto y rendición de cuentas de las intendencias. Se asigna el valor 1 cuando se verifica la existencia de al menos un incentivo por desempeño formalizado.

Cuadro 22. Índice de Carrera Administrativa (ICA) por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,43	0,43	0,00
Canelones	0,43	1,00	1,00
Cerro Largo	0,00	0,15	0,15
Colonia	0,15	0,43	0,15
Durazno	0,15	0,15	0,15
Flores	0,00	0,00	0,00
Florida	0,43	0,43	0,58
Lavalleja	0,00	0,15	0,58
Maldonado	0,00	0,58	0,58
Montevideo	1,00	1,00	1,00
Paysandú	0,43	0,43	0,43
Río Negro	0,43	0,00	0,15
Rivera	0,00	0,85	0,43
Rocha	0,15	0,15	0,15
Salto	0,00	0,15	0,58
San José	0,85	0,43	0,43
Soriano	0,43	0,00	0,43
Tacuarembó	0,00	0,00	0,00
Treinta y Tres	0,00	0,15	0,15
Promedio	0,26	0,34	0,36

Fuente: elaboración propia en base a cuadros 20 y 21. El ICA es la suma ponderada del nivel de incorporación de los funcionarios a la carrera administrativa (85%) y la existencia de incentivos por desempeño (15%).

V.ii. Variación de la plantilla de personal en el período

Cuadro 23. Total de funcionarios en las intenciones por año (2005-2019)

Intenciones	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Artigas	1267	1290	1341	1385	1441	1643	1649	1551	1580	1674	1604	1473	1535	1527	1511
Canelones	4176	4449	4717	4744	4599	4483	4389	4410	4584	4580	4361	4405	4555	4486	4671
Cerro Largo	1254	1288	1221	1274	1263	1345	1358	1243	1265	1342	1357	1504	1547	1500	1468
Colonia	1576	1652	1572	1588	1554	1522	1562	1699	1554	1589	1645	1636	1563	1636	1499
Durazno	1245	1181	1271	1312	1451	1350	1429	1447	1460	1471	1383	1399	1420	1341	1403
Flores	582	698	640	626	626	620	623	688	745	798	729	703	680	670	665
Florida	1243	1144	1144	1090	982	1019	1066	994	1028	1053	1032	1056	1022	1112	1146
Lavalleja	1295	1295	1267	1267	1455	1540	1421	1361	1340	1464	1426	1407	1404	1365	1448
Maldonado	2912	3158	3158	2824	3175	3205	3173	2922	3000	3039	3008	2814	3051	3139	3133
Montevideo	8844	8844	8792	8884	9037	9184	8931	9237	9402	9388	9255	9172	9321	9267	9256
Paysandú	1668	1840	1656	2007	1814	1860	1926	1908	1960	2039	2079	2042	2011	1993	1965
Río Negro	1118	1393	1459	1535	1549	1584	1528	1574	1661	1734	1655	1685	1758	1771	1814
Rivera	984	980	980	980	980	1124	1040	1044	1025	1018	1020	1166	1166	1217	1190
Rocha	1658	1533	1601	1665	1665	1786	1859	1906	1929	1783	1760	1737	1706	1686	1645
Salto	1409	1633	1744	1754	1728	1801	1909	1982	1960	1959	1723	1813	1840	1790	1790
San José	738	740	725	760	760	797	790	826	828	820	822	797	856	851	881
Soriano	1070	1177	1306	1433	1551	1613	1695	1692	1649	1643	1663	1714	1692	1709	1701
Tacuarembó	1593	1552	1493	1574	1540	1525	1527	1436	1484	1524	1477	1515	1552	1598	1574
Treinta y Tres	1035	1055	1056	1166	1118	1112	1185	1127	1115	1173	1179	1182	1175	1223	1330

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por la ONSC en los Informes Anuales sobre vínculos con el Estado. Ver datos abiertos en <https://catalogodatos.gub.uy/dataset/onsc-vinculoslaborales>

Cuadro 24. Índice de variación de la plantilla por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,00	0,50	0,50
Canelones	0,50	0,50	0,50
Cerro Largo	0,50	0,50	1,00
Colonia	1,00	1,00	1,00
Durazno	0,00	0,50	1,00
Flores	1,00	0,00	1,00
Florida	1,00	0,50	0,00
Lavalleja	0,00	0,50	0,50
Maldonado	1,00	1,00	0,00
Montevideo	0,50	0,50	0,50
Paysandú	0,00	0,50	1,00
Río Negro	0,00	0,00	0,50
Rivera	0,50	1,00	0,50
Rocha	0,00	1,00	1,00
Salto	0,50	0,50	1,00
San José	0,50	0,50	0,50
Soriano	0,00	1,00	0,50
Tacuarembó	0,50	0,50	0,50
Treinta y Tres	0,00	1,00	0,00
Promedio	0,39	0,61	0,61

Fuente: elaboración propia en base a cuadro 23.

Se considera la variación en t_2 (promedio de los ejercicios 3 y 4) con respecto a t_1 (promedio de los ejercicios 1 y 2). Se excluye el quinto ejercicio que coincide con el año de transición de gobierno. Se asigna un valor de 1 cuando hay disminución de la plantilla. Se asigna 0,5 cuando la variación es inferior al 5%. Finalmente se asigna el valor 0 cuando hay una variación por encima del 5%.

V.iii. Índice de gobernanza de recursos humanos (IGRRHH)

El IGRRHH es el promedio simple entre los dos indicadores considerados previamente: a) índice de carrera administrativa y b) índice de variación de la plantilla en el período.

Cuadro 25. Índice de gobernanza de recursos humanos por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,21	0,46	0,25
Canelones	0,46	0,75	0,75
Cerro Largo	0,25	0,33	0,58
Colonia	0,58	0,71	0,58
Durazno	0,08	0,33	0,58
Flores	0,50	0,00	0,50
Florida	0,71	0,46	0,29
Lavalleja	0,00	0,33	0,54
Maldonado	0,50	0,79	0,29
Montevideo	0,75	0,75	0,75
Paysandú	0,21	0,46	0,71
Río Negro	0,21	0,00	0,33
Rivera	0,25	0,93	0,46
Rocha	0,08	0,58	0,58
Salto	0,25	0,33	0,79
San José	0,68	0,46	0,46
Soriano	0,21	0,50	0,46
Tacuarembó	0,25	0,25	0,25
Treinta y Tres	0,00	0,58	0,08
Promedio	0,33	0,47	0,48

Fuente: Elaboración propia.

VI. Gestión presupuestal y financiera

VI.i. Sustentabilidad fiscal

Cuadro 26. Inversiones anuales por intendencia, en % del total del gasto (2006-2019)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Artigas	0	0	0	0	8	6	8	7	2	1	5	20	21	14
Canelones	17	36	26	24	8	8	12	9	8	9	9	9	11	9
Cerro Largo	33	40	43	38	12	20	14	5	13	12	16	9	10	10
Colonia	23	26	34	36	8	5	8	11	12	14	8	11	13	14
Durazno	23	20	31	30	13	20	16	33	25	24	17	24	23	25
Flores	15	18	19	14	9	12	6	10	21	9	5	8	11	5
Florida	17	17	24	21	3	5	5	12	23	16	16	7	16	12
Lavalleja	18	19	18	15	4	3	3	5	11	17	14	3	4	3
Maldonado	11	14	32	29	15	11	11	21	29	18	19	14	16	11
Montevideo	9	15	19	14	17	19	20	20	20	18	15	18	16	18
Paysandú	20	14	19	22	12	16	8	18	15	8	10	10	15	17
Río Negro	33	36	37	37	8	14	19	12	25	22	17	9	11	14
Rivera	22	22	38	22	12	7	13	22	20	26	26	19	21	25
Rocha	11	8	13	24	6	11	13	10	12	8	4	11	10	19
Salto	36	33	35	30	2	5	6	6	6	4	12	8	9	11
San José	36	31	52	52	26	39	37	40	44	43	37	34	33	44
Soriano	16	17	22	22	20	18	17	25	21	21	24	23	22	20
Tacuarembó	12	12	31	20	11	7	15	17	21	31	28	23	24	28
Treinta y Tres	33	37	31	27	0	3	3	2	6	5	5	5	2	4
Promedio	20	22	28	25	10	12	12	15	17	16	15	14	15	16

Fuente: los datos de 2006 a 2009 son extraídos de las Memorias Anuales publicadas por el TCR. Los datos de 2010 a 2019 son extraídos del OTU.

Cuadro 27. Ingresos de origen nacional por intendencia, en % del total de ingresos (2006-2019)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Artigas	43	40	44	42	49	53	53	56	59	58	60	55	59	58
Canelones	23	26	26	29	32	26	30	28	30	28	26	26	28	28
Cerro Largo	53	53	59	56	55	61	60	57	60	56	61	57	58	58
Colonia	31	31	27	26	27	25	25	25	26	29	30	29	30	30
Durazno	44	39	45	48	44	47	49	51	53	55	49	47	49	49
Flores	36	36	39	39	37	39	33	39	43	43	45	40	44	43
Florida	44	40	45	42	43	49	43	50	47	49	48	40	44	44
Lavalleja	44	45	47	43	48	49	53	54	56	58	53	50	52	52
Maldonado	15	14	15	21	18	17	17	22	28	25	20	17	16	14
Montevideo	9	7	8	8	8	8	12	10	12	11	10	10	10	11
Paysandú	42	38	48	8	43	44	48	49	50	47	43	43	46	47
Río Negro	43	47	49	47	53	50	52	56	58	53	50	50	49	52
Rivera	50	49	59	52	44	49	51	50	53	52	53	48	52	52
Rocha	36	37	24	40	37	37	36	38	43	41	40	38	39	40
Salto	38	40	40	43	40	44	44	49	47	46	48	42	44	44
San José	67	29	31	37	38	38	41	40	41	45	43	38	37	40
Soriano	58	37	40	51	43	43	46	47	46	48	46	44	46	44
Tacuarembó	56	42	45	48	46	44	46	50	41	48	45	45	47	48
Treinta y Tres	51	50	56	57	58	61	61	62	67	64	64	60	60	66
Promedio	41	37	39	39	40	41	42	44	45	45	44	41	43	43

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de OTU.

Cuadro 28. Cociente entre inversiones e ingresos nacionales por intendencia (2006-2019)

	2006	2007	2008	2009	Media 2006-2009	2011	2012	2013	2014	Media 2011-2014	2016	2017	2018	2019	Media 2016-2019
Artigas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,4	0,4	0,2	0,3
Canelones	0,7	1,4	1,0	0,8	1,0	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4
Cerro Largo	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Colonia	0,7	0,8	1,3	1,4	1,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4
Durazno	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,4	0,3	0,7	0,5	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
Flores	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,5	0,3	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2
Florida	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1	0,2	0,5	0,2	0,3	0,2	0,4	0,3	0,3
Lavalleja	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Maldonado	0,7	1,0	2,1	1,4	1,3	0,6	0,6	1,0	1,0	0,8	1,0	0,9	1,0	0,8	0,9
Montevideo	1,0	2,1	2,4	1,8	1,8	2,4	1,7	2,0	1,6	1,9	1,5	1,8	1,5	1,6	1,6
Paysandú	0,5	0,4	0,4	2,8	1,0	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3
Río Negro	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,3	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Rivera	0,4	0,4	0,6	0,4	0,5	0,1	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4
Rocha	0,3	0,2	0,5	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3	0,5	0,3
Salto	0,9	0,8	0,9	0,7	0,8	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
San José	0,5	1,1	1,7	1,4	1,2	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	1,1	0,9
Soriano	0,3	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5
Tacuarembó	0,2	0,3	0,7	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3	0,5	0,3	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6
Treinta y Tres	0,6	0,7	0,6	0,5	0,6	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Promedio	0,5	0,7	0,9	0,8	0,7	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 29. Índice de sustentabilidad por intendencia

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,00	0,00	0,50
Canelones	1,00	0,50	0,50
Cerro Largo	0,50	0,00	0,00
Colonia	1,00	0,50	0,50
Durazno	0,50	0,50	0,50
Flores	0,50	0,50	0,00
Florida	0,50	0,00	0,50
Lavalleja	0,50	0,00	0,00
Maldonado	1,00	1,00	1,00
Montevideo	1,00	1,00	1,00
Paysandú	1,00	0,50	0,50
Río Negro	1,00	0,50	0,50
Rivera	0,50	0,50	0,50
Rocha	0,50	0,50	0,50
Salto	1,00	0,00	0,00
San José	1,00	1,00	1,00
Soriano	0,50	0,50	0,50
Tacuarembó	0,50	0,50	1,00
Treinta y Tres	0,50	0,00	0,00
Promedio	0,68	0,42	0,47

Fuente: elaboración propia en base a cuadro 28.

Para 2010 en adelante, se asigna el valor 1 cuando el cociente entre inversiones e ingresos nacionales es superior a 0,5. Se asigna el valor 0,5 cuando el cociente varía entre 0,25 y 0,50. Finalmente, el valor es 0 cuando el cociente es inferior a 0,25.

Para el período 2005-2010, en la medida que los criterios del TCR sobrestiman la inversión en comparación con los criterios del OTU, se establecen otros puntos de corte. Se asigna el valor 1 cuando el cociente es superior al promedio (0,73). Se asigna 0,5 cuando el cociente está entre 0,36 y 0,73. Finalmente se asigna el valor 0 cuando el cociente es inferior a 0,36.

VI.ii. Déficit acumulado y financiamiento

Cuadro 30. Déficit acumulado por año por intendencia, como porcentaje de ingresos propios (2005-2020)

	2006	2007	2008	2009	Media 2006- 2009	2011	2012	2013	2014	Media 2011- 2014	2016	2017	2018	2019	Media 2016- 2019
Montevideo	-23	-18	-15	-9	-16,2	-12	-17	-22	-19	-17,6	-17	-11	-10	-12	-12,7
Artigas	-270	-200	-184	-145	-199,7	-161	-137	-147	-129	-143,5	-87	-104	-120	-110	-105,1
Canelones	-233	-252	-275	-270	-257,6	-135	-151	-96	-89	-117,8	-86	-66	-63	-58	-68,2
Cerro Largo	-85	-77	-55	-66	-70,8	-102	-121	-82	-85	-97,3	-54	-71	-73	-87	-71,2
Colonia	-46	-34	-42	-45	-41,9	-31	-22	-28	-37	-29,5	-12	-1	11	8	1,3
Durazno	-14	10	13	-5	1,0	41	48	16	20	31,2	18	15	15	31	19,8
Flores	-43	-44	-46	-48	-45,0	-43	-16	-8	-29	-23,7	-9	-9	-4	-3	-6,3
Florida	-104	-98	-110	-66	-94,6	-32	-49	-41	-70	-48,1	-54	-42	-100	-130	-81,5
Lavalleja	-11	-2	-4	-18	-8,9	-10	1	18	4	3,4	-29	-14	2	2	-9,9
Maldonado	-24	-12	-23	-49	-26,8	-38	-19	-20	-32	-27,2	-46	-45	-65	-58	-53,6
Paysandú	S/D	S/D	-59	-68	-63,8	-55	-52	-35	-61	-50,7	-34	-31	-27	-28	-29,9
Río Negro	-66	-53	-64	-70	-63,2	-70	-60	-44	-55	-57,2	-30	-29	-37	-50	-36,7
Rivera	-183	-177	-132	-94	-146,7	-60	-80	-60	-87	-71,8	-88	-85	-71	-79	-80,7
Rocha	S/D	S/D	-84	-147	-115,8	-78	-63	-66	-69	-69,0	-37	-27	-15	-22	-25,2
Salto	-30	-24	-22	-20	-23,9	-27	-54	-85	-94	-65,0	-92	-114	-111	-120	-109,3
San José	43	70	52	36	50,0	22	4	-18	-49	-10,4	-68	-59	-51	-75	-63,1
Soriano	0	-2	-17	-16	-8,7	-5	-1	-15	-32	-13,5	-8	-14	-12	-12	-11,6
Tacuarembó	-96	-79	-93	-121	-97,1	-79	-77	-48	-15	-54,7	-24	-13	2	9	-6,5
Treinta y Tres	-132	-83	-96	-74	-96,3	-38	-2	-13	-15	-17,2	-17	-33	-31	-36	-29,3
Promedio	-77,5	-63,1	-66,2	-68,2	-69,8	-48,0	-45,7	-41,7	-49,7	-46,3	-40,8	-39,7	-47,8	-43,7	-43,0

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en las Memorias Anuales del TCR.

Cuadro 31. Relevamiento de fideicomisos financieros por intendencia y año de constitución (2005-2020)

Intendencia	Nombre	Año
Paysandú	Fideicomiso Financiero Paysandú II	2020
San José	Fideicomiso II	2020
Montevideo	Fideicomiso Financiero Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Urbano de Montevideo III	2018
Montevideo	Administración del Fondo de Infraestructura Metropolitana de Montevideo	2017
Canelones	Fideicomiso para la construcción de obras de infraestructura vial, de transporte y de desarrollo logístico.	2017
Maldonado	Fideicomiso Financiero para Planes y Programas de Vivienda de Maldonado	2017
Montevideo	Fondo Capital	2016
Canelones	Fideicomiso Financiero Canelones III	2016
Salto	Fideicomiso Financiero Salto Daymán	2016
Paysandú	Fideicomiso Financiero Paysandú I	2015
Florida	Fideicomiso Florida I	2015
Río Negro	Fideicomiso financiero de obras de Río Negro I	2015
Salto	Fideicomiso Financiero Salto VII	2015
Salto	Fideicomiso Financiero Salto Arapey	2015
San José	Fideicomiso Financiero San José I	2015
Rivera	Fideicomiso Financiero Rivera II	2014
Canelones	Fideicomiso Financiero Obras Viales e Infraestructura del Departamento de Canelones	2013
Salto	Fideicomiso Financiero Salto II	2013
Maldonado	FIDEICOMISO FINANCIERO DE VIVIENDA SOCIAL DE MALDONADO	2012
Río Negro	Fideicomiso Financiero de recuperación de tributos departamentales por contribución inmobiliaria de Río Negro	2012
Salto	Fideicomiso Salto I	2012
Río Negro	Fideicomiso financiero para el Parque Industrial y tecnológico de Río Negro	2011
Canelones	CONSTITUCIÓN DE UN FIDEICOMISO FINANCIERO PARA LA RECUPERACIÓN DE MOROSIDAD	2010
Canelones	Fideicomiso Financiero de Tributos Departamentales para la Construcción de Pavimento y Drenajes Pluviales en Ciudad de la Costa, constituido por contrato de fecha 8 de setiembre de 2009 y sus modificaciones de 5 de enero de 2010 y 6 de setiembre de 2010	2009
Montevideo	Se aprueba el texto del Contrato de Fideicomiso Financieros en el marco del Fondo de Financiación del Transporte Colectivo de Montevideo (CUTCSA y RAINCOOP), entre esta Comuna, EF Asset Management Administradora de Fondos de Inversión S.A. y Discount Bank (Latin América S.A.).	2005
Montevideo	Fondo de financiamiento del transporte colectivo urbano de Montevideo IV	

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Barrios et al. (2022), decretos de rendiciones de cuentas de las intendencias y prensa.

VI.iii. Índice de gobernanza presupuestal y financiera

Cuadro 32. Índice de gobernanza presupuestal y financiera (IGPF) por intendencia y período de gobierno

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Artigas	0,00	0,00	0,25
Canelones	0,58	0,33	0,33
Cerro Largo	0,25	0,00	0,00
Colonia	0,71	0,46	0,68
Durazno	0,68	0,68	0,68
Flores	0,46	0,46	0,50
Florida	0,25	0,21	0,33
Lavalleja	0,68	0,43	0,43
Maldonado	0,71	0,79	0,58
Montevideo	0,79	0,79	1,00
Paysandú	0,50	0,25	0,54
Río Negro	0,50	0,33	0,54
Rivera	0,25	0,33	0,25
Rocha	0,25	0,25	0,46
Salto	0,71	0,08	0,08
San José	0,93	0,93	0,58
Soriano	0,68	0,68	0,68
Tacuarembó	0,25	0,25	0,93
Treinta y Tres	0,25	0,21	0,21
Promedio	0,50	0,39	0,47

Fuente: elaboración propia.

El IGPF se elabora agregando los índices de a) sustentabilidad fiscal por una parte (50%) y b) déficit y financiamiento por otra (50%) a través de un promedio simple.

a) Para el detalle del índice de sustentabilidad financiera ver cuadro 29.

b) El índice de déficit y financiamiento se calcula combinando el nivel de déficit acumulado y la existencia/inexistencia de fideicomisos financieros. La ponderación entre ambos índices es de 85/15.

Los valores del índice de déficit acumulado para los distintos niveles: ALTO: 0 (>50%); MEDIO: 0,5 (15% a 50%) y BAJO: 1 cuando el déficit es inferior al 15% como porcentaje sobre ingresos propios (ver cuadro 30).

Con respecto a la existencia/inexistencia de fideicomisos se considera 1 cuando hay al menos un fideicomiso en funcionamiento en el período y 0 cuando no hay ninguno en funcionamiento.

De este modo, el IGPF varía entre 0 y 1. A medida que el índice se acerca a 1 significa que la intendencia tiene una gestión con mayor nivel de inversión en relación a los ingresos nacionales, equilibrio presupuestal y existencia de financiamiento privado a través de fideicomisos. Cuando el índice se aproxima a 0 representa una baja capacidad de inversión, alto déficit acumulado y ausencia de fideicomisos.

VII. Índice de gobernanza departamental (IGD)

El índice de gobernanza departamental (IGD) es el promedio simple entre el índice de gobernanza político-institucional (IGPI) y el índice de gobernanza técnico-administrativa (IGTA). En la medida que ambos miden los atributos de las intendencias en la orientación del modelo de gestión de gobernanza local, y que tienen plena sustituibilidad entre sí, se considera al promedio aritmético como la operación de agregación. Lo mismo sucede entre las dimensiones al interior de cada uno de los índices.

El reporte de resultados del IGD y de sus componentes para las 57 unidades de observación se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 33. Reporte del IGD y sus componentes para todas las unidades de observación

Intendencias	Índice PE	Índice PC	Índice APP	IGPI	IOF	IGRRH H	IGPF	IGTA	IGD
Artigas 2005	0,13	0,13	0,00	0,08	0,00	0,21	0,00	0,07	0,08
Artigas 2010	0,38	0,00	0,50	0,29	0,00	0,46	0,00	0,15	0,22
Artigas 2015	0,50	0,00	0,00	0,17	0,25	0,25	0,25	0,25	0,21
Canelones 2005	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,46	0,58	0,51	0,51
Canelones 2010	1,00	0,50	1,00	0,83	0,50	0,75	0,33	0,53	0,68
Canelones 2015	1,00	0,38	1,00	0,79	1,00	0,75	0,33	0,69	0,74
Cerro Largo 2005	0,63	0,38	1,00	0,67	0,00	0,25	0,25	0,17	0,42
Cerro Largo 2010	0,63	0,13	1,00	0,58	0,25	0,33	0,00	0,19	0,39
Cerro Largo 2015	0,50	0,13	1,00	0,54	0,25	0,58	0,00	0,28	0,41
Colonia 2005	0,50	0,00	1,00	0,50	0,25	0,58	0,71	0,51	0,51
Colonia 2010	0,63	0,13	1,00	0,58	0,25	0,71	0,46	0,48	0,53
Colonia 2015	0,63	0,13	1,00	0,58	0,00	0,58	0,68	0,42	0,50
Durazno 2005	0,00	0,13	0,50	0,21	0,25	0,08	0,68	0,33	0,27
Durazno 2010	0,50	0,13	0,50	0,38	0,00	0,33	0,68	0,33	0,35
Durazno 2015	0,50	0,13	0,50	0,38	0,00	0,58	0,68	0,42	0,40
Flores 2005	0,00	0,00	0,50	0,17	0,00	0,50	0,46	0,32	0,24
Flores 2010	0,38	0,00	0,50	0,29	0,00	0,00	0,46	0,15	0,22
Flores 2015	0,50	0,00	1,00	0,50	0,00	0,50	0,50	0,33	0,42
Florida 2005	0,38	0,50	1,00	0,63	0,00	0,71	0,25	0,32	0,47
Florida 2010	0,50	0,00	1,00	0,50	0,00	0,46	0,21	0,23	0,36
Florida 2015	0,50	0,00	1,00	0,50	1,00	0,29	0,33	0,54	0,52
Lavalleja 2005	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,68	0,23	0,11
Lavalleja 2010	0,50	0,00	0,00	0,17	0,00	0,33	0,43	0,25	0,21
Lavalleja 2015	0,50	0,00	0,00	0,17	0,00	0,54	0,43	0,32	0,24
Maldonado 2005	0,50	0,63	1,00	0,71	0,50	0,50	0,71	0,57	0,64
Maldonado 2010	0,63	0,63	1,00	0,75	1,00	0,79	0,79	0,86	0,80
Maldonado 2015	0,63	0,63	1,00	0,75	0,50	0,29	0,58	0,45	0,60
Montevideo 2005	0,75	1,00	1,00	0,92	0,50	0,75	0,79	0,68	0,80
Montevideo 2010	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,75	0,79	0,68	0,84
Montevideo 2015	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	1,00	0,92	0,96
Paysandú 2005	0,25	0,63	0,50	0,46	0,50	0,21	0,50	0,40	0,43
Paysandú 2010	0,50	0,63	1,00	0,71	0,00	0,46	0,25	0,24	0,47
Paysandú 2015	0,75	0,63	1,00	0,79	0,00	0,71	0,54	0,42	0,60
Río Negro 2005	0,25	0,25	1,00	0,50	0,00	0,21	0,50	0,24	0,37
Río Negro 2010	0,50	0,25	1,00	0,58	0,00	0,00	0,33	0,11	0,35
Río Negro 2015	0,50	0,50	1,00	0,67	0,25	0,33	0,54	0,37	0,52
Rivera 2005	0,38	0,50	0,50	0,46	0,50	0,25	0,25	0,33	0,40
Rivera 2010	0,50	0,50	0,50	0,50	0,25	0,93	0,33	0,50	0,50
Rivera 2015	0,63	0,63	1,00	0,75	0,25	0,46	0,25	0,32	0,54
Rocha 2005	0,38	0,00	0,00	0,13	0,00	0,08	0,25	0,11	0,12
Rocha 2010	0,63	0,25	0,00	0,29	0,00	0,58	0,25	0,28	0,28

Intendencias	Índice PE	Índice PC	Índice APP	IGPI	IOF	IGRRH H	IGPF	IGTA	IGD
Rocha 2015	0,50	0,38	0,50	0,46	0,00	0,58	0,46	0,35	0,40
Salto 2005	0,00	0,50	0,50	0,33	0,00	0,25	0,71	0,32	0,33
Salto 2010	0,50	0,25	0,50	0,42	0,00	0,33	0,08	0,13	0,28
Salto 2015	0,75	0,25	1,00	0,67	0,25	0,79	0,08	0,37	0,52
San José 2005	0,00	0,00	0,50	0,17	0,00	0,68	0,93	0,53	0,35
San José 2010	0,50	0,00	1,00	0,50	0,00	0,46	0,93	0,46	0,48
San José 2015	0,50	0,25	0,50	0,42	0,00	0,46	0,58	0,35	0,38
Soriano 2005	0,13	0,00	0,00	0,04	0,00	0,21	0,68	0,30	0,17
Soriano 2010	0,38	0,13	0,00	0,17	0,00	0,50	0,68	0,39	0,28
Soriano 2015	0,38	0,13	0,00	0,17	0,25	0,46	0,68	0,46	0,31
Tacuarembó 2005	0,50	0,38	0,00	0,29	0,50	0,25	0,25	0,33	0,31
Tacuarembó 2010	0,38	0,50	0,00	0,29	0,50	0,25	0,25	0,33	0,31
Tacuarembó 2015	0,75	0,50	1,00	0,75	1,00	0,25	0,93	0,73	0,74
Treinta y Tres 2005	0,25	0,38	0,00	0,21	0,00	0,00	0,25	0,08	0,15
Treinta y Tres 2010	0,63	0,38	0,50	0,50	0,00	0,58	0,21	0,26	0,38
Treinta y Tres 2015	0,50	0,38	0,00	0,29	0,00	0,08	0,21	0,10	0,19

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2. Instrumentos de gestión intergubernamental

Cuadro 34. Identificación de instrumentos de gestión intergubernamental propiciados por el gobierno central (2005-2020)

Instrumentos de RIG	Organismo	Issue	Issue (Recod.)
Congreso Nacional de Intendentes	MTOP	Desarrollo Territorial	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Programa Realizar	MTOP	Desarrollo Territorial	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
SNIP/ otros sistemas de planificación	OPP	Desarrollo Territorial	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Comisión Sectorial de Descentralización	OPP/CI	Desarrollo Territorial	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Programa ART-PNUD	PNUD	Desarrollo Territorial	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Planes directores de gobierno electrónico	AGESIC	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Sistema de compras y contrataciones estatales	AGESIC	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Grupo de trabajo intendencias (unidades de cooperación internacional)	MRREE	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Proyectos de cooperación internacional	MRREE	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Acuerdo marco de cooperación técnica con el Congreso de Intendentes	ONSC	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Escuela Nacional de Servicio Civil (ENAP)	ONSC	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Programa Municipia	ONSC	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Centros de atención ciudadana (CAC)	OPP	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Compromisos de gestión PE/GD	OPP	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Ley de descentralización y participación ciudadana/ FIGM	OPP	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Nuevo SIIF	OPP	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Observatorio Territorio Uruguay (OTU)	OPP	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Otros programas de fortalecimiento (Proyectar, Proyecto FORTE, otros...)	OPP	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Proyecto de fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y Gobiernos Departamentales (OPP-PNUD-AECID)	OPP/CI	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Programa Uruguay Integra	OPP-UE	Fortalecimiento institucional	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto	AGESIC	Gobierno Abierto	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Centros de cercanía	Correo/MIEM	Gobierno Abierto	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Actualización de información catastral	MEF	Recursos financieros	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Gestión de maquinaria vial	MTOP	Recursos financieros	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Transferencias - Art. 214	OPP	Recursos financieros	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Comisión de Caminería Rural – ICIR	OPP/CI	Recursos financieros	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Comisión SUCIVE	OPP/CI	Recursos financieros	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Agendas territoriales de políticas sociales	MIDES	Desarrollo Social	POLÍTICAS SOCIALES
Gabinete Social/ Concejo Nacional de Políticas Sociales	MIDES	Desarrollo Social	POLÍTICAS SOCIALES
Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS)	MIDES	Desarrollo Social	POLÍTICAS SOCIALES
Plan de Equidad	MIDES	Desarrollo Social	POLÍTICAS SOCIALES

Planes, programas y proyectos MIDES	MIDES	Desarrollo Social	POLÍTICAS SOCIALES
Sistema Nacional Integrado de Cuidados	MIDES	Desarrollo Social	POLÍTICAS SOCIALES
SOCAT	MIDES	Desarrollo Social	POLÍTICAS SOCIALES
Centros educativos de capacitación, arte y producción (CECAP)	MEC	Educación y cultura	POLÍTICAS SOCIALES
Centros MEC	MEC	Educación y cultura	POLÍTICAS SOCIALES
Impulso a la conformación de Centros Universitarios Regionales	UDELAR	Educación y cultura	POLÍTICAS SOCIALES
Convenios del INEFOP con intendencias	MTSS	Empleo	POLÍTICAS SOCIALES
Planes territoriales de empleo	MTSS	Empleo	POLÍTICAS SOCIALES
Diversas comisiones MSP	MSP	Salud pública	POLÍTICAS SOCIALES
Diversos convenios MSP	MSP	Salud pública	POLÍTICAS SOCIALES
Estrategia Nacional de la Salud y Municipios Saludables	MSP	Salud pública	POLÍTICAS SOCIALES
Plan de complementación público-público y público-privado. Formalización de vínculos con el Congreso de Intendentes	MSP	Salud pública	POLÍTICAS SOCIALES
RIEPS - Coordinación de prestadores de salud coordinado por ASSE/ Policlínicas Municipales/ Atención primaria en salud	MSP	Salud pública	POLÍTICAS SOCIALES
Mesas locales de convivencia ciudadana	MI	Seguridad pública	POLÍTICAS SOCIALES
Subsidio al boleto estudiantil	MTOP	Transporte	POLÍTICAS SOCIALES
Programa "Uruguay a toda Costa"	MINTUR	Turismo	POLÍTICAS SOCIALES
Sistema Nacional de Turismo Social	MINTUR	Turismo	POLÍTICAS SOCIALES
Proyectos de vivienda MIDES	MIDES	Vivienda	POLÍTICAS SOCIALES
Convenios específicos, transferencias de fondos a las intendencias para construcción de vivienda (DNV)	MVOTMA	Vivienda	POLÍTICAS SOCIALES
MEVIR - Acuerdos interinstitucionales, planes integrados y proyectos	MVOTMA	Vivienda	POLÍTICAS SOCIALES
Plan Juntos (2010 en adelante)	MVOTMA	Vivienda	POLÍTICAS SOCIALES
Programa de integración de asentamientos irregulares (PIAI)/ (préstamo BID)	MVOTMA	Vivienda	POLÍTICAS SOCIALES
Sistema Público de Vivienda (DINAVI)	MVOTMA	Vivienda	POLÍTICAS SOCIALES
Plan nacional de aguas	MVOTMA	Agua y saneamiento	DESARROLLO SOSTENIBLE
Concejos Agropecuarios Departamentales	MGAP	Desarrollo Territorial	DESARROLLO SOSTENIBLE
Mesas de Desarrollo Rural	MGAP	Desarrollo Territorial	DESARROLLO SOSTENIBLE
Planes, programas y proyectos MGAP	MGAP	Desarrollo Territorial	DESARROLLO SOSTENIBLE
Reglamentación de parques industriales	MIEM	Desarrollo Territorial	DESARROLLO SOSTENIBLE
Otros programas de desarrollo de la OPP	OPP	Desarrollo Territorial	DESARROLLO SOSTENIBLE
Otros sistemas de fondos y apoyos gubernamentales (FONADEP/ FONDOS/ ANDE/ CND)	Otros	Desarrollo Territorial	DESARROLLO SOSTENIBLE
Fortalecimiento de los Centros Públicos de Empleo (CEPE)	MTSS	Fortalecimiento institucional	DESARROLLO SOSTENIBLE
Proyecto "Fortalecimiento de capacidades departamentales para la gestión de riesgos en Uruguay". URU/08/07. Proyecto URU/07/003	OPP/CI	Gestión del riesgo	DESARROLLO SOSTENIBLE
Sistema Nacional de Emergencia (SINAE)	SINAE	Gestión del riesgo	DESARROLLO SOSTENIBLE
Administración y co-gestión de parques y áreas naturales	MGAP	Medio ambiente	DESARROLLO SOSTENIBLE
Programas y proyectos de producción responsable	MGAP	Medio ambiente	DESARROLLO SOSTENIBLE
Programa Uruguay Clasifica (PUC)	MIDES	Medio ambiente	DESARROLLO SOSTENIBLE
Otros planes y programas ambientales del MVOTMA (gestión costera, cuencas, recursos hídricos...)	MVOTMA	Medio ambiente	DESARROLLO SOSTENIBLE
Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)	MVOTMA	Medio ambiente	DESARROLLO SOSTENIBLE

Comisión de residuos sólidos urbanos (DINAMA/ CI/OPP)	OPP/CI	Medio ambiente	DESARROLLO SOSTENIBLE
Convenios para el diseño de instrumentos de ordenamiento territorial	MVOMA	Ordenamiento territorial	DESARROLLO SOSTENIBLE
Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	MVOTMA	Ordenamiento territorial	DESARROLLO SOSTENIBLE
Diversos programas y convenios para el desarrollo turístico	MINTUR	Turismo	DESARROLLO SOSTENIBLE
Programa de apoyo al sector turístico UR-L1066/OC-UR (BID)	MINTUR	Turismo	DESARROLLO SOSTENIBLE
Registro de prestadores de servicios turísticos (Ley 19.253)	MINTUR	Turismo	DESARROLLO SOSTENIBLE
Programa integrado de Saneamiento de Ciudad de la Costa	MVOTMA	Agua y saneamiento	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Saneamiento Urbano de Montevideo y Área Metropolitana	OSE	Agua y saneamiento	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Programa de Saneamiento de Ciudad del Plata	OSE/OPP	Agua y saneamiento	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Alumbrado Público/ Programa de mejoramiento del alumbrado público	OPP	Alumbrado	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Plan de caminería forestal	MTOP	Caminería	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Plan de emergencia de la caminería (750 RRG)	MTOP	Caminería	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Proyectos de inversión FOSEM	MTOP	Caminería	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Programas de caminería rural (Programas 370, 371 y 372)	MTOP/ OPP	Caminería	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Fondos BID / Cooperación técnica no reembolsable para programas de caminería (BID)	MEF/OPP/BID	Desarrollo Territorial	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Fondo de eficiencia energética (FUDAE)	MEF-MIEM	Desarrollo Territorial	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Inversiones en convenio con OSC (iniciativas apoyadas o requeridas por las intendencias)	MTOP	Desarrollo Territorial	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Mejoramiento del funcionamiento del área metropolitana	OPP	Desarrollo Territorial	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Fondo de Desarrollo del Interior	OPP	Fortalecimiento institucional	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional	OPP-BID	Fortalecimiento institucional	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Consortio Metropolitano	MTOP	Transporte	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL
Sistema de Transporte Metropolitano (STM)	MTOP	Transporte	INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL

Fuente: elaboración propia en base a Memorias Anuales del Gobierno Nacional disponibles en el portal de Presidencia de la República (2005-2019). Se consideran únicamente las memorias de los incisos de la Administración Central. Ver en <https://www.gub.uy/presidencia/institucional/informacion-gestion/memorias-anales-0>

El Organismo se refiere a quien informa la memoria. Se incluye asimismo el organismo socio o colaborador que se encuentra referenciado. No se considera la relevancia de los ámbitos sino solamente la identificación. Se incluyen todos los que informan algún tipo de vínculo y relación con los gobiernos subnacionales. La clasificación no es exhaustiva y es solo instrumental. Se entiende que muchos de los ámbitos e instrumentos identificados abarcan más de una temática o *issue* de política. Se han agrupado por *issue* principal y se han recodificado en cuatro categorías (ver columna *issue* recodificado).

Anexo 3. Entrevistas

Las entrevistas a informantes calificados se coordinaron de acuerdo a los siguientes criterios: a) representatividad territorial, b) representatividad política, y c) articulación entre perfil técnico y político.

En todos los casos se trata de personas con un alto conocimiento de los ámbitos gubernamentales en donde actúan, ya sea intendencias o gobierno nacional. En varios casos, han ocupado diversos cargos de gobierno, tanto a nivel nacional como subnacional.

A continuación, se listan las personas entrevistadas en el marco de esta tesis.

Cuadro 35. Detalle de las entrevistas realizadas

Nombre	Institución	Departamento	Partido/ técnico	Fecha	Modalidad
Rosa Coria	OPP	Montevideo	Técnico	27/1/2021	Presencial
Goodfred Schwendenwein	UDELAR	Treinta y Tres	Técnico	28/4/2021	Virtual
Pedro Apezteguía	MEF/OPP/CI	Montevideo	FA	27/7/2021	Presencial
Diego Irazábal	IDF/CI	Flores	PN	22/9/2021	Presencial
Lucy Larrosa	IDCL	Cerro Largo	PN	17/5/2022	Virtual
Soledad Alagia	IDM	Maldonado	Técnico	2/6/2022	Telefónica
Juan Tons	IDC	Canelones	FA	9/6/2022	Virtual
Enrique Cabrera	IM/OPP/TCR	Montevideo	FA	14/8/2023	Presencial
Abel Oroño	IDC/CI	Canelones	FA	15/8/2023	Virtual
Iván Sánchez	MIDES/OPP	Paysandú	FA	16/8/2023	Virtual
Alfredo Blum	DINOT	Montevideo	FA	18/8/2023	Presencial
Matías Rodríguez	MIDES	Montevideo	FA	21/8/2023	Virtual
José Freitas	DINOT	Canelones	FA	21/8/2023	Virtual
Miguel Irazábal	IDD/ Parlamento	Durazno	PN	31/8/2023	Presencial
Virginia Arbondi	MIDES	Cerro Largo	Técnico	1/9/2023	Virtual
Fernando Burjel	IDP/ MIDES/OPP	Paysandú	FA	4/9/2023	Virtual
Martín Rodríguez	MIDES	Montevideo	FA	6/9/2023	Virtual
José Amaro	IDTT/ IDCL/ CI/ Parlamento	Treinta y Tres	PN	6/9/2023	Virtual
Cecilia Ois	IDTT	Treinta y Tres	Técnico	11/9/2023	Virtual
Adriana Fajardo	IDCL	Cerro Largo	Técnico	11/9/2023	Virtual
Ana Canto	IDCL	Cerro Largo	Técnico	13/9/2023	Virtual
Andrea Ostuni	IDP	Paysandú	Técnico	15/9/2023	Virtual
Natalia García	IDP	Paysandú	Técnico	15/9/2023	Virtual
Nicolás Olivera	IDP/ Parlamento	Paysandú	PN	20/9/2023	Virtual
José Yurramendi	IDCL/ Parlamento	Cerro Largo	PN	21/9/2023	Presencial
Leticia Rodríguez	IDCL	Cerro Largo	Técnico	21/9/2023	Virtual
Fermín Farinha	IDP/ TCR	Paysandú	PN	22/9/2023	Virtual

ANEXO 4. Variables de control

Índice de desarrollo humano

Cuadro 36. IDH por departamento (2008-2018)

Departamentos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	MEDIA
Montevideo	0,8081	0,8149	0,8226	0,8305	0,8306	0,8335	0,8387	0,8411	0,8428	0,8524	0,8536	0,8335
Artigas	0,7148	0,7282	0,7265	0,7506	0,7562	0,7600	0,7622	0,7655	0,7682	0,7755	0,7780	0,7532
Canelones	0,7466	0,7560	0,7583	0,7588	0,7728	0,7786	0,7831	0,7878	0,7907	0,7939	0,7951	0,7747
Cerro Largo	0,7221	0,7217	0,7201	0,7328	0,7475	0,7465	0,7440	0,7536	0,7515	0,7653	0,7654	0,7428
Colonia	0,7563	0,7803	0,7841	0,7863	0,7892	0,7961	0,7966	0,7996	0,8100	0,8075	0,8130	0,7926
Durazno	0,7240	0,7436	0,7439	0,7553	0,7634	0,7647	0,7733	0,7726	0,7753	0,7880	0,7845	0,7626
Flores	0,7526	0,7665	0,7784	0,7724	0,7760	0,7787	0,7950	0,8002	0,7957	0,7989	0,8004	0,7832
Florida	0,7371	0,7506	0,7560	0,7756	0,7827	0,7793	0,7877	0,7968	0,8057	0,8022	0,8020	0,7796
Lavalleja	0,7407	0,7453	0,7542	0,7650	0,7747	0,7768	0,7825	0,7844	0,7728	0,7873	0,7882	0,7702
Maldonado	0,7477	0,7886	0,7829	0,7782	0,7894	0,7963	0,7998	0,7990	0,8053	0,8161	0,8117	0,7923
Paysandú	0,7353	0,7602	0,7571	0,7687	0,7784	0,7757	0,7804	0,7826	0,7879	0,7932	0,7919	0,7738
Río Negro	0,7670	0,7703	0,7765	0,7864	0,7838	0,7830	0,7926	0,7922	0,8060	0,8008	0,7988	0,7870
Rivera	0,7128	0,7349	0,7388	0,7354	0,7486	0,7454	0,7495	0,7563	0,7534	0,7659	0,7669	0,7462
Rocha	0,7366	0,7374	0,7447	0,7480	0,7619	0,7527	0,7608	0,7659	0,7750	0,7827	0,7751	0,7582
Salto	0,7330	0,7490	0,7465	0,7650	0,7648	0,7700	0,7737	0,7740	0,7929	0,7872	0,7817	0,7671
San José	0,7255	0,7420	0,7547	0,7609	0,7628	0,7618	0,7655	0,7751	0,7802	0,7830	0,7876	0,7636
Soriano	0,7417	0,7507	0,7553	0,7689	0,7712	0,7737	0,7754	0,7857	0,7833	0,7916	0,7929	0,7719
Tacuarembó	0,7247	0,7287	0,7355	0,7437	0,7547	0,7504	0,7535	0,7596	0,7707	0,7750	0,7784	0,7523
Treinta y Tres	0,7378	0,7442	0,7506	0,7511	0,7571	0,7598	0,7585	0,7627	0,7632	0,7709	0,7765	0,7575
Total País	0,7694	0,7810	0,7830	0,7918	0,7967	0,7994	0,8037	0,8072	0,8106	0,8172	0,8177	0,7980
Media	0,7402	0,7533	0,7572	0,7649	0,7719	0,7728	0,7775	0,7818	0,7858	0,7914	0,7917	0,7717
Media interior	0,7365	0,7499	0,7536	0,7613	0,7686	0,7694	0,7741	0,7785	0,7827	0,7881	0,7882	0,7683

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Encuesta Continua de Hogares y Estimaciones y Proyecciones de población), BCU (Cuentas nacionales) y OPP (Indicadores de Actividad Económica OTU).

Sistema de Partidos Departamental

Cuadro 37. Caracterización de los sistemas de partidos departamentales (2000-2020)

Departamento	2000	2005	2010	2015	2020	Alter.	TIPO	Tipo recod.
Artigas	PC	PN	FA	PN	PN	3	COMPETITIVO	1
Canelones	PC	FA	FA	FA	FA	2	COMPETITIVO	1
Cerro Largo	PN	PN	PN	PN	PN	1	PREDOMINANTE	0
Colonia	PN	PN	PN	PN	PN	1	PREDOMINANTE	0
Durazno	PN	PN	PN	PN	PN	1	PREDOMINANTE	0
Flores	PN	PN	PN	PN	PN	1	PREDOMINANTE	0
Florida	PN	FA	PN	PN	PN	2	COMPETITIVO	1
Lavalleja	PN	PN	PN	PN	PN	1	PREDOMINANTE	0
Maldonado	PN	FA	FA	PN	PN	2	COMPETITIVO	1
Montevideo	FA	FA	FA	FA	FA	1	PREDOMINANTE	0
Paysandú	PN	FA	PN	FA	PN	2	COMPETITIVO	1
Río Negro	PC	PN	PN	FA	PN	3	COMPETITIVO	1
Rivera	PC	PC	PC	PC	PC	1	PREDOMINANTE	0
Rocha	PN	FA	FA	FA	PN	2	COMPETITIVO	1
Salto	PC	FA	PC	FA	FA	2	COMPETITIVO	1
San José	PN	PN	PN	PN	PN	1	PREDOMINANTE	0
Soriano	PN	PN	PN	PN	PN	1	PREDOMINANTE	0
Tacuarembó	PN	PN	PN	PN	PN	1	PREDOMINANTE	0
Treinta y Tres	PN	FA	PN	PN	PN	2	COMPETITIVO	1

Fuente: elaboración propia. Nota: Alter. se refiere al nivel de alternancia entre 2000 y 2020. Se indica el total de partidos que han gobernado al menos una vez en el período a nivel departamental.

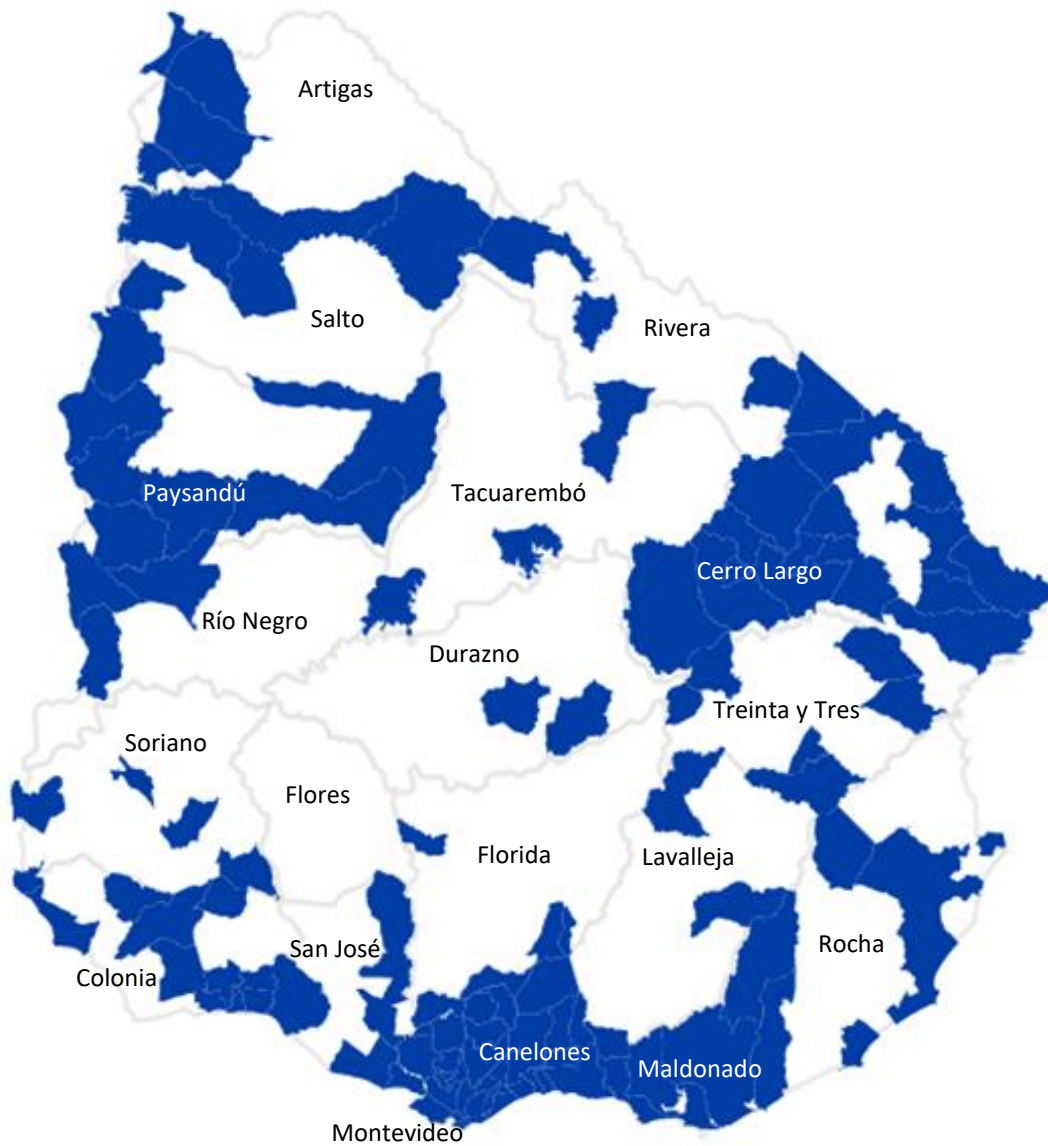


Figura 6. Mapa político de Uruguay.

En azul se indican los municipios a diciembre de 2023.

Fuente: extraído de <https://municipios.gub.uy/>