

**Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales**

**Cohabitación Política y Relaciones
Intergubernamentales entre la Intendencia
Municipal de Montevideo y el Gobierno Nacional**



Magdalena Nogueira Werner

Licenciatura en Ciencia Política

**Tutores: Romeo Pérez
Altair Magri**

1. Índice

1. Índice	Página 2
2. Introducción	Página 4
3. Tema	Página 7
4. Presentación del Problema	Página 9
5. Objetivos Específicos	Página 11
6. Marco teórico	Página 13
6.1 Cohabitación política	Página 13
6.2 Relaciones Intergubernamentales	Página 13
6.3 Cohabitación política y relaciones intergubernamentales	Página 17
7. Marco metodológico	Página 19
8. Políticas de Transporte	Página 20
8.1 Subsidio al boleto	Página 21
Período 1990-1994	Página 21
Superposición formal o funcional	Página 22
Posibilidad de conflicto	Página 22
Asimetría en el relacionamiento nacional-local	Página 23
Grado de descentralización política existente	Página 24
Estrategias de negociación y transacciones	Página 25
Periodo 1995-2000	Página 25
Superposición formal o funcional, Asimetría en el relacionamiento nacional-local	Página 25
Grado de descentralización política existente	Página 26
Posibilidad de conflicto	Página 26
Periodo 2001- 2005	Página 27
Grado de descentralización política existente	Página 27
Superposición formal o funcional, Posibilidad de conflicto	Página 27
Síntesis	Página 28
Diseño de relacionamiento	Página 30
8.2 Renovación de Flota	Página 30
Período 1990-1994	Página 30
Posibilidad de conflicto, Asimetría en el relacionamiento nacional-local	Página 30
Estrategias de negociación y transacciones	Página 31
Periodo 1995-2000	Página 32
Superposición formal o funcional	Página 32
Posibilidad de conflicto, Asimetría en el relacionamiento nacional-local	Página 32
Periodo 2001- 2005	Página 32
Asimetría en el relacionamiento nacional-local	Página 33
Superposición formal o funcional	Página 33
Síntesis	Página 33
Diseño de relacionamiento	Página 34
9. Política de saneamiento	Página 35
Periodo 1990-1994	Página 35
Asimetría en el relacionamiento nacional-local	Página 35
Posibilidad de conflicto	Página 35
Estrategias de negociación y transacciones	Página 36
Periodo 1995-2000	Página 36
Posibilidad de conflicto, Asimetría en el relacionamiento nacional-local	Página 36

Superposición formal o funcional	Pagina 37
Periodo 2001-2005	Pagina37
Síntesis	Pagina38
Diseño de relacionamiento	Pagina 38
10. Conclusiones	Pagina40
Diseño de relacionamiento	Pagina43
11. Bibliografía	Pagina 44
12. Anexos	Pagina 45

2. Introducción

Este es un trabajo acerca de la experiencia de cohabitación política que da inicio en nuestro país en la década del 90 y que se extiende hasta el 2005. En él serán analizadas las relaciones de cohabitación entre la Intendencia de Montevideo y el gobierno nacional en los períodos 1990-1994, 1995-2000, 2001-2005.

Son experiencias ricas de ser analizadas ya que me permite estudiar la relación del ejecutivo con la Intendencia de Montevideo variando solamente el partido de gobierno en el gobierno nacional (Partido Nacional – Partido Colorado). Esto me permitirá analizar claramente como se desempeñan ambas instituciones en lo que se denomina relaciones intergubernamentales.

Con los resultados electorales de 1990, se produce una situación definida como cohabitación política, la cual introduce una nueva forma de relacionamiento entre las dos instituciones y actores políticos aquí involucrados. Esta nueva forma de relacionarse puede entenderse con valores de conflicto-cooperación y en las cuales estará centrada esta investigación.

Por lo tanto, la unidad de análisis de este trabajo será el gobierno municipal de Montevideo y el gobierno nacional centrándose concretamente en los actores

políticos, refiriéndome a ex – presidentes, intendentes, altos jerarcas del gobierno nacional y municipal así como también a ediles, senadores y diputados.

Es a partir de esto que surge mi pregunta de investigación: En la década del 90` el Uruguay asistió al surgimiento de un fenómeno nuevo con características nuevas, denominado, Cohabitación Política producto del resultado electoral que establecía que el Gobierno Nacional fuese desempeñado por un partido tradicional y el Gobierno Departamental de Montevideo fuese desempeñado por una fuerza política con ideología de izquierda, el Frente Amplio.

Es en medio de esta particularidad que la pregunta de investigación es la siguiente:

¿Como en el marco de esta nueva situación política, se caracterizó el fenómeno, como actuaron los diferentes actores involucrados, como es su funcionamiento, como se desempeñaron las relaciones entre ambos gobiernos y al mismo tiempo que se aportaron tanto a nivel desgobierno nacional como a nivel del gobierno departamental?

Por lo tanto los objetivos de esta investigación en rasgos generales fueron:

- Buscar conocer el alcance¹ del fenómeno de la Cohabitación Política, llevada adelante desde 1990 hasta 2005 entre la Intendencia de Montevideo y el Gobierno Nacional.
- Mostrar, identificar, describir y comparar, como es el desempeño de las relaciones intergubernamentales llevada a cabo por ambos gobiernos en el período 1990-2005.

Por tanto el método que utilicé para llevarla a cabo fue descriptivo y para ello la técnica utilizada fue la entrevista y la revisión documental.

Esta investigación se encuentra sustentada en dos teorías: la de la cohabitación política y la de las relaciones intergubernamentales.

La primera teoría es la que me permite denominar el fenómeno tomando como referencia el francés permitiéndome adaptar y definir al caso uruguayo.

En cuanto a la teoría de las relaciones intergubernamentales me permite identificar las relaciones entre los gobiernos (nacional- departamental) mostrando las diferentes formas en que éstos se vinculan.

¹ Entendiéndose por alcance lo que nos permitirá conocer, que es, como funciona, que actores se encuentran involucrados y de que manera.

La vinculación de ambos términos desde su perspectiva teórica muestra como tanto la cohabitación como las relaciones intergubernamentales provocan un condicionamiento entre ambos así como también generan un vínculo de complementariedad necesario para que los dos conceptos puedan ser entendidos en forma clara y precisa.

Para ser posible esta investigación es necesario identificar a través de que campos de políticas voy a visualizar el fenómeno.

Las áreas a investigar son: políticas de transporte (subsidio al boleto y renovación de flota) y saneamiento.

La finalidad del análisis de estas políticas tiene como objetivo mostrar el tipo de relacionamiento producido entre ambas instituciones y sus actores.

Del análisis de cada política se desprende en este trabajo que la particularidad que cada administración le otorgo a los temas dieron como resultado el tipo de cohabitación que existió en el periodo.

Los hallazgos de esta investigación fueron: la identificación de que la cohabitación es un fenómeno complejo caracterizado principalmente por relaciones de gobierno que generan situaciones de colaboración y conflicto dependiendo del objetivo perseguido.

La existencia de distintas formas de entender el Estado, para unos un Estado intervencionista y generador de políticas que apunten al sentido colectivo y para otros uno regulador, librado a las reglas del mercado, que hacía muchas veces imposible una cooperación exitosa entre las administraciones, siendo por el contrario generadoras de conflicto permanente.

A pesar de todo logre identificar tres tipos de cohabitación:

- * La primera fue una cohabitación de cooperación alta
- * La segunda fue de conflicto alto permanente
- * La tercera fue del tipo mixta, donde dentro del periodo se observa una cooperación que va de media a baja, y en la primera mitad del periodo se observa un conflicto que pasó de alto a medio.

3. Tema

El fenómeno de la cohabitación política surgió en Francia para un régimen político totalmente diferente al uruguayo. Es posible aplicarlo a nuestro país si realizamos una definición precisa, que se ajuste a nuestro caso, y para eso creo conveniente tomar el siguiente pasaje que explica claramente como se aplica a nuestra realidad: *“Los costos de tolerancia que fija un sistema con respecto al tipo y magnitud de los conflictos, constituyen una buena “sintomática” de la salud del régimen democrático. Si bien esta noción ha sido mucho mas usada para establecer el ritmo y profundidad de los cambios que se producen en una secuencia de transición democrática, es un concepto “llave” para aplicar en este caso a un sistema político que se ve enfrentado a una cuestión básica de cohabitación entre la izquierda (con el gobierno de la capital del país) y los partidos tradicionales a cargo del gobierno nacional” (Moreira- Veneziano, 1992: 14).*

Al mismo tiempo necesitamos enmarcarlo en otro contexto. Para darle una delimitación es necesario también explicar el porque de la misma, cual es el objetivo de ella y sobre todas las cosas enmarcarlo dentro de nuestro régimen político.

En cuanto a la delimitación del escenario propondré que el termino solo sea posible de aplicarse a la relación que surgió a partir de 1990 y que se extendió hasta marzo de 2005², por lo tanto nuestra definición de **Cohabitación Política** queda de la siguiente manera: *Los partidos políticos con ideologías diferentes que se encuentran ejerciendo funciones de gobierno, unos a nivel nacional y otros a nivel departamental dentro de un mismo espacio físico como lo es la capital del país* (Definición aplicada únicamente al caso uruguayo). Es en esa contraposición de ideologías que entenderé a la Cohabitación política; por un lado los partidos tradicionales desempeñando el gobierno nacional y por el otro el Frente Amplio desempeñando el gobierno departamental.

El motivo del establecimiento de dichos límites se debe a que los restantes gobiernos departamentales en estos periodos, que eran ejercidos por el Partido Colorado o por el Partido Nacional no los percibo como generadores de una situación de cohabitación debido a que al mismo tiempo se encontraban en un régimen de coparticipación, lo que provoca que exista una especie de identidad, objetivos en común a la hora de la búsqueda de un “encuentro nacional”, en otras palabras si bien existen matices dentro de su forma de pensar, también es cierto que existe un tronco común en cuanto a sus ideologías.

Es por eso que se puede hablar de Cohabitación política, la misma implica estudiar las relaciones entre gobierno departamental y gobierno nacional en este caso aplicado al departamento de Montevideo.³

El funcionamiento de éste fenómeno muestran que existen diferentes formas de relacionarse entre todos los actores políticos involucrados. Esto determina que cada uno actúe según su propia lógica, generando diferentes formas de relaciones tanto formales como informales.

² Este trabajo no se encuentra considerando la actual situación de cohabitación política surgida en este caso entre un gobierno nacional llevado a cabo por el Frente Amplio y las distintas intendencias del interior de nuestro país dirigidas por los partidos tradicionales en nuestro país (Partido Colorado Partido Nacional)

³ Obra citada, Constanza Moreira, Alicia Veneziano

Los actores involucrados aquí considerados son tanto políticos (ex presidentes, Intendentes, altos jefes del gobierno nacional y municipal, así como Ediles, Senadores y Diputados), como sociales (los cuales no serán analizados en esta investigación), donde cada uno desempeña su papel y hace de alguna manera posible la cohabitación.

En cuanto a los actores políticos, su involucramiento es directo, ya que ellos son los responsables: en primer lugar de generar el fenómeno y en consecuencia de cambiar la dinámica política departamental. Para hacer posible la transformación de la dinámica estos toman algunos temas que son necesarios de ser tratados y para eso toman de la agenda pública⁴ establecida por los ciudadanos de Montevideo creando y generando al mismo tiempo, todo ello por primera vez.

Llamo actores políticos a todos aquellos que intervienen en las decisiones políticas, es decir tanto a los que se encuentran en el gobierno como los que se encuentran en la oposición, ya que unos como otros presentan diferentes grados de responsabilidad. Estos actores son los que de alguna manera se transforman en articuladores.

En este momento se comienza a observar una nueva lógica política que genera maneras de participar en la vida departamental y por ende persiguen nuevas formas de involucrarse a fin de conseguir mejoras para el departamento y por lo tanto para ellos.

En la década del 90' el Uruguay asistió al surgimiento de un fenómeno nuevo con características nuevas, denominado, Cohabitación Política producto del resultado electoral que establecía que el Gobierno Nacional fuese desempeñado por un partido tradicional y el Gobierno Departamental de Montevideo fuese desempeñado por una fuerza política con ideología de izquierda, el Frente Amplio.

Es en medio de esta particularidad que la pregunta de investigación es la siguiente: ¿Cómo en el marco de esta nueva realidad política, se caracterizó el fenómeno, cómo actuaron los diferentes actores involucrados, cómo es su funcionamiento,

⁴ Ahora bien, **la agenda pública o sistémica** sería aquella que este integrada por todas las cuestiones merecedoras de atención pública y caen en la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental; es mas general, abstracta, global, compartida por grandes números de población precisamente por su formulación genérica (por ejemplo: la contaminación, etc.) En Luis Aguilar Villanueva, “Estudio Introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”, 1992, Editorial Porrúa, México

como se desempeñaron las relaciones entre ambos gobiernos y al mismo tiempo que se aportaron tanto a nivel del Gobierno Nacional como a nivel del Gobierno Departamental?

4. Presentación del Problema

El fenómeno de la cohabitación nació como consecuencia del resultado de las elecciones ocurridas en 1989 donde le otorgaba el Gobierno Nacional a un partido tradicional, y el gobierno de la capital del país fue ganado por primera vez en la historia por un partido relativamente nuevo con respecto a los partidos políticos se vieron frente a un nuevo desafío, el desempeñar las funciones de gobierno, dentro de un mismo espacio físico siendo éste la capital del país, situación que se repetirá de forma constante y sostenida en el tiempo hasta el año 2005.

Es a partir de esto, que para observar dicho fenómeno, es necesario mostrar como fue posible de ser llevado a cabo, bajo que condiciones y lineamientos fue viable el relacionamiento entre ambos gobiernos, y como han tenido que desempeñarse algunos de los acortes involucrados en este fenómeno.

Si realizamos una cierta periodización en lo referente a la existencia de la cohabitación podemos observar que, la misma se encuentra dividida en tres etapas diferenciadas principalmente por rasgos distintos de relacionamiento entre ambos gobiernos; sin embargo aquí serán analizados y descritos los tres periodos de cohabitación, entre 1990-1994, 1995-2000, 2001-2005 en el departamento de Montevideo.

La primera etapa va desde el 1º de marzo de 1990 con la llegada al gobierno nacional del Partido Nacional liderado por Luis Alberto Lacalle y la llegada al gobierno departamental del Frente Amplio liderado por Tabaré Vázquez. Ambos miembros de los diferentes gobiernos se vieron enfrentados a una situación nueva, que hacía necesario el otorgamiento de determinadas garantías para que ambos tuvieran la gobernabilidad necesaria para poder llevar adelante las diferentes gestiones; para eso buscaron formas de entendimiento y acercamiento entre ambos, como así mismo existieron puntos de vistas diferentes que hicieron que las relaciones tornaran un poco conflictivas.

La segunda etapa se encuentra comprendida entre el periodo que va desde el 1º de marzo de 1995 hasta el 2000, etapa que fue liderada por Julio M^a Sanguinetti en el gobierno nacional y el gobierno de Montevideo seguía siendo desempeñado por el

Frente Amplio en su segundo mandato liderado en este caso por Mariano Arana. En esta etapa las relaciones se tronaron totalmente diferentes al de la etapa anterior.

Lo interesante de observar aquí es como fue el relacionamiento entre ambos gobiernos teniendo como antecedente la experiencia anterior.

Por ultimo la tercera etapa es la que, esta comprendida entre el 1° de marzo del 2001 hasta marzo del 2005. En esta ocasión los partidos políticos se repiten, esta vez bajo condiciones diferentes.

Por lo tanto podemos decir que el fenómeno de la Cohabitación aquí estudiado será el que se encuentra comprendido entre el 1° de marzo de 1990 hasta marzo del 2005 mostrando como objetivo principal el relacionamiento que llevaron a cabo los diferentes gobiernos.

Las relaciones que surgen entre estos dos actores son diversas y en algunos campos complejos, ya que en algunos ámbitos es necesario que ambos se relacionen para llevar adelante determinadas políticas.

Es en 1990 que se producen diversos fenómenos políticos:

- 1- Es la primera vez que el Partido Nacional) luego de su ultimo desempeño en el gobierno en 1963 bajo el ultimo colegiado y el primero y único hasta el momento desde la reapertura democrática) ejerce el gobierno nacional presidido por el Dr. Luis Alberto Lacalle,
- 2- El segundo fenómeno por primera vez en la historia del país, la izquierda obtuvo la jefatura municipal de la capital del país,
- 3- En tercer lugar se produce una resignificación y un fortalecimiento del rol que desempeñan y juegan los intendentes departamentales y que será reforzado mucho mas luego de la reforma electoral de 1996⁵

⁵ Es desde la reapertura democrática en 1985 que se va produciendo un paulatino cambio en el rol que desempeñan los intendentes. “--Desde entonces, la presencia de los intendentes – en particular los del Interior, hasta que en 1990 la izquierda asume el gobierno de Montevideo -en los medios de comunicación, su intervención directa en algunos temas de la agenda pública, la conversión del congreso de Intendentes en un verdadero espacio de coordinación, búsqueda de acuerdos y diálogo con las autoridades nacionales, y la emergencia de la “descentralización” como eje de discusión, convirtió a dichos actores en referentes obligados de las diversas reingenierías partidarias. Sus desempeños modificaron la importancia relativa de otros actores políticos y les permitieron ir asumiendo personería en temas nacionales, alentando la conjetura de una previsible proyección hacia responsabilidades más

Este resultado provocó que las relaciones entre ambos gobiernos de acá en adelante se vieran modificadas, ya que en algunos puntos estuvieron completamente enfrentados mientras que en otros completamente de acuerdo y consiguientemente tuvieron políticas conjuntas, etc.

5. Objetivos Específicos

- a. Identificar y caracterizar de modo general el fenómeno de la cohabitación política
- b. Mostrar como funciona la cohabitación y al mismo tiempo identificar los actores y la forma en que estos se involucran.
- c. Describir como es el relacionamiento entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Municipal de Montevideo.
- d. Mostrar cual es el aporte de cada gobierno al gobierno del otro, dentro del marco de la teoría de las relaciones intergubernamentales.

El motivo de la elección tanto de los objetivos generales como de los diferentes objetivos específicos, se debe a que, al ser la cohabitación un fenómeno nuevo muy poco estudiado y analizado es necesario saber de forma clara y concisa que es como primer aspecto, para así luego poder ahondar en otros campos de análisis como ser: el funcionamiento, los actores y las diferentes formas en que es posible que los actores que se encuentran involucrados se relacionen. Con estos objetivos, como ya dije, pretendo mostrar el fenómeno y al mismo tiempo como alguno de sus actores en este caso los políticos desde esferas de gobierno muy distintas se encuentran involucrados y se relacionan; uno desde el ámbito municipal y el otro desde el ámbito nacional y como se encuentran afectadas las relaciones entre ambos como aspectos fundamentales para desentrañar el fenómeno por completo sin dejar de tener en cuenta su complejidad.

altas...” Aldo Guerrini , “El peso Político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales” en Elecciones 1999/2000, colección Política Viva, Editorial Banda oriental, 2000, Pág185

6. Marco Teórico

6.1 Cohabitación Política

El fenómeno de la Cohabitación política como categoría de análisis surge en Francia en 1986 cuando la coalición de derecha compuesta principalmente por la agrupación Por la República (RPR) del neogaullista Jacques Chirac y la Unión por la Democracia Francesa (UDF) del ex-presidente Valery Giscard d'Estaing (1974-1981), derrota a la izquierda del presidente en comicios legislativos. Las elecciones confirmaron un claro avance del ultraderechista Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen.

Chirac fue el encargado de formar el nuevo gobierno y durante dos años el país vivió su primera experiencia de **“cohabitación”**, entre un presidente de izquierda (Mitterrand) y un gabinete conservador liderado por Chirac. Este fenómeno de **“cohabitación política”** se da dentro de un régimen político semi-presidencialista.

Es en función de lo expuesto anteriormente y viendo la necesidad de adaptar dicho concepto a nuestra realidad ya que nuestro sistema político se diferencia entre otras cosas del francés por ser presidencialista, es que propongo que nuestra definición de **Cohabitación Política** quede de la siguiente manera: *Los partidos políticos con ideologías diferentes que se encuentran ejerciendo funciones de gobierno, unos a*

nivel nacional y otros a nivel departamental dentro de un mismo espacio físico como lo es la capital del país (definición aplicada únicamente al caso uruguayo).

Es en esa contraposición de ideologías que entenderé la **Cohabitación Política**; por un lado los partidos tradicionales desempeñando el Gobierno Nacional y por el otro el Frente Amplio desempeñando el Gobierno Departamental.

6.2 Relaciones Intergubernamentales

Hablar de relaciones intergubernamentales es hablar de una serie de relaciones que se dan en diferentes niveles de los gobiernos, tanto nacionales como departamentales. Sin embargo tal como lo cita en su artículo Magri a García del Castillo también pueden definirse como: “... *una intrincada red de vínculos formales e informales que incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios*” (García Del Castillo; 2001); (Magri, 2004: 10) o siguiendo a William Anderson pueden también ser entendidas o definidas “(...) *como un importante conjunto de actividades o interacciones que se producen entre unidades gubernamentales de todas las clases y a todos los niveles*” (Wright,1988,12) ⁶

En este trabajo en particular y siguiendo las diferentes definiciones teóricas expuestas más arriba serán definidas así como también entendidas las relaciones intergubernamentales como las relaciones o vínculos que se producen a diferentes niveles de gobierno, ya sean tanto entre actores particulares como ser los partidos políticos sino como también como las distintas relaciones que se pueden dar o se dan a nivel de las administraciones, en este caso los diferentes relacionamientos que se produjeron entre el gobierno local o municipal y el gobierno central o nacional.

Así mismo, en el mismo artículo Magri nos muestra por medio de Morata (Morata; 1991: 164) cual es el objeto de análisis de las mismas: “*El objeto de análisis consiste mas en las relaciones que en la estructura normativa propiamente dicha*”. “*Es por eso que podemos decir que en las relaciones intergubernamentales se encuentran presentes en todas las actividades de gestión gubernamental, en forma de nexos formales e informales donde el producto de políticas emergen de la colaboración o del*

⁶ “La Nueva Gestión Pública”, Blanca Olías de Lima, Primera Edición, 2001, Madrid España, Editorial Pearson Educación S.A., Capítulo 11, Pág. 320.

conflicto entre las partes formando una red de interdependencia que surge de las funciones mismas del Estado. Las relaciones intergubernamentales se convierten en objeto de estudio al poder establecer a través de sus formas, diseños y estilo, las lógicas de funcionamiento compartido o coparticipativo del aparato estatal en el diseño de las políticas. Permiten conocer las condiciones de funcionamiento, los efectos político-administrativos y las consecuencias de modificaciones tanto en las políticas como en el comportamiento de los actores”.

Para el estudio de las relaciones intergubernamentales varios son los caminos que se pueden tomar a la hora de analizarlas:

- *“Relaciones espaciales que afectan a diferentes niveles de gobierno.*
- *Políticas Públicas (áreas y estructura de implementación).*
- *Aspectos estructurales formales (leyes, subvenciones, poderes)*
- *Conductas diferentes de los participantes en el proceso de las Relaciones Intergubernamentales.*
- *Análisis desde el punto de vista de la gestión, de las transacciones, y de las instituciones de coordinación y control para actuar en el contexto de las relaciones intergubernamentales”(Olías de Lima:2001; 320.)*

O también podemos utilizar las cinco categorías analíticas que propone Wright para su estudio las cuales son:

- a) *El número y los tipos de entes de gobierno*, esto hace referencia a todas las combinaciones posibles entre las unidades de gobierno de un sistema, tanto a nivel nacional como a nivel local (Olías de Lima; 2001: 320).
- b) *La variedad de los funcionarios públicos*, esto se refiere a las relaciones humanas y al comportamiento humano, ya que para este autor las relaciones de gobierno no existen sino lo que existen son las humanas que dirigen los diferentes gobiernos.⁷

⁷ Ibidem.

- c) *La regularidad de los contactos entre funcionarios* haciendo referencia a las pautas de contacto al intercambio de información y a los esfuerzos por sacar adelante a los diferentes programas entre ambas administraciones anteriores.⁸
- d) *Pautas de actitudes los funcionarios*, que son las conductas de contacto, para llevar adelante cosas de coordinación.⁹
- e) *Orientación de la política sobre los recursos económicos*, estos son las relaciones económicas que existen entre las diferentes administraciones.

A pesar de este análisis no debemos olvidar que las relaciones intergubernamentales deben ser entendidas dentro de un ámbito de negociación, intercambio y conflicto.

Al mismo tiempo Wright propone tres modelos diferentes de relaciones intergubernamentales posibles de ser identificados; “(...) *el modelo inclusivo, donde las relaciones intergubernamentales vienen marcadas por un principio de jerarquía del gobierno central sobre los otros niveles territoriales; el modelo separado, en el que cada nivel de gobierno cuenta con su propio ámbito de actuación sin necesidad de contacto con otros actores y por último el interdependiente donde los respectivos actores cuentan con una interdependencia relativa, manteniendo relaciones de intercambio*”¹⁰.

A la hora de considerar los objetivos que deben tener dichas relaciones Magri toma a Jordana y nos muestra que: “*Jordana cree que (Jordana: 2001) , si bien el objetivo principal de las relaciones intergubernamentales es el logro de equilibrios institucionales para un mejor resultado y mayores impactos de políticas) , éstas relaciones no solo deben estar adecuadas a cada momento estatal, sino que lo esencial son los mecanismos que permitan articular y dar salida a los problemas existentes sin que compliquen demasiado las estructuras institucionales ni aumenten demasiado los costos de su coordinación*” (Jordana: 2001). *El énfasis está puesto en la eficiencia de los mismos para articular procesos mas o menos consistentes y el /la eficacia que se traducirá en los resultados de políticas coordinadas intergubernamentales.*”(Magri:2004)

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem

¹⁰ Ibidem

Por tanto las relaciones intergubernamentales son diferentes formas de intervención del gobierno y los resultados que estas generan en cada actor participante de ellas, así como también son generadoras de un accionar político en el cual los actores tanto del gobierno municipal como del gobierno nacional dirigen sus acciones como una forma de maximizar y ejercer su influencia sobre los otros. (Rhodes, 1990)¹¹.

6.3 Cohabitación Política y Relaciones Intergubernamentales

Una vez expuesto por separado los modelos teóricos de cohabitación y de relaciones intergubernamentales es preciso realizar una vinculación de ambos términos desde su perspectiva teórica.

Tanto la cohabitación como las relaciones intergubernamentales provocan un condicionamiento entre ambos, así como también provocan un vínculo de complementariedad necesario para que los dos conceptos puedan ser entendidos de forma clara y precisa.

Si bien es cierto que la cohabitación representa las interrelaciones locales, nacionales, etc entre los diferentes niveles de gobiernos, en este caso dirigido por un ejecutivo de un partido de izquierda que se encuentra confrontando a los partidos tradicionales en el gobierno central (Landa- Vaggione; 1992; 149); Landa y Vaggione introducen un cuestionamiento al termino de cohabitación preguntándose si “el mismo sólo puede ser pensado como algo meramente designativo o de lo contrario si el mismo presenta una potencialidad que puede ser utilizada como una herramienta que permita identificar determinadas regularidades, generalizables en las relaciones intergubernamentales, las cuales pueden ser caracterizadas por la pluralidad de las expresiones partidarias y dinamizadas por un sistema de interacciones potencialmente conflictivo”.(Landa-Vaggione; 1992;149)

Así mismo, estos autores interpretan o analizan el desarrollo y diferencian relaciones intergubernamentales que pueden dar origen a la cohabitación.

¹¹Obra citada C. Moreira y A. Veneziano, en "it is a game in which both central and local participants manoeuvre for advantage deploying their constitutional/legal, organisational, financial, political and informational resources to maximise their influence over outcomes" en "Policy Communities, Policy Networks and Issue Networks: beyond a new tipology" David Marsh and R.A.W .Rhodes, 1990, paper

- Grado de descentralización política existente, entendiendo o vinculando a la cohabitación con las relaciones intergubernamentales siempre que nos encontremos con actores políticos diferenciados con competencias políticas institucionalmente reconocidas y territorialmente implicadas por la unidad estatal. (Landa-Vaggione;1992; 150)
- Superposición formal o funcional de las competencias, esto hace referencia a la posibilidad de superposición de tareas, de funciones y de toma de decisiones que compiten políticamente en búsqueda de soluciones a las necesidades de la población, producto de un no establecimiento claro de límites lo que genera situaciones de un potencial conflicto entre ambos niveles de gobierno. (Landa-Vaggione;1992; 150)
- La posibilidad de conflicto expectable entre los niveles gubernamentales. Esto se refiere a la importancia que le otorgan los diferentes actores gubernamentales a la posible existencia de un conflicto. (Landa-Vaggione;1992; 150)
- La asimetría en el relacionamiento nacional-local dentro de las relaciones intergubernamentales, pero esto no supone que el nivel central este por encima del local en todas las áreas; sino que hablamos de asimetría de relaciones a nivel horizontal y vertical que entre ellos puedan existir. (Landa-Vaggione;1992; 151)
- Estrategias de negociación y transacciones, la resolución de los posibles conflictos. (Landa-Vaggione;1992; 153)

Sin embargo y tomando lo dicho por Landa y Vaggione, (Landa-Vaggione;1992; 154) *“(...) el concepto de cohabitación que a nuestro criterio indican la especificidad del mismo, cierran categorialmente para ser del conflicto, la negociación y el orden negociado los rasgos sobresalientes del mismo. Bajo el supuesto de que cierto grado de indeterminación resulta consustancial a cualquier organización social.”*¹²; *“(...) en este sentido las relaciones intergubernamentales, asentadas sobre la cohabitación se manifiestan sobre una naturaleza fluctuante y dependiente de compromisos relativamente transitorios”*¹³.

¹²Ibidem, pagina 154

¹³Ibidem.

En definitiva *“La cohabitación, acotada a las relaciones intergubernamentales central-local, nos evoca desde su corta historia a la idea de “coexistencia” con o “habitar junto a” otros núcleos de decisión estatal, en un espacio institucional-político-territorial. Se trataría entre los diferentes niveles gubernamentales de posicionamientos superpuestos en algunas de las dimensiones que estructuran el sistema de relaciones entre ellos, sean ellas de carácter jurídico o territorial, político-partidario o funcional-administrativo”*¹⁴.

En resumen podemos decir que tanto relaciones intergubernamentales como cohabitación son necesarios para que la cohabitación política tenga su propia existencia y sentido.

7. Marco Metodológico

Para la realización de este proyecto de investigación de tipo descriptivo, será necesaria la utilización de una técnica cualitativa como es el análisis de la información primaria y secundaria que hará posible la visualización del fenómeno y al mismo tiempo darán respuesta inicial a los objetivos planteados.

Por lo tanto fue necesario antes que nada hacer un exhaustivo análisis del estado del arte en la materia de las relaciones intergubernamentales y de los estudios acerca del fenómeno de la cohabitación política, relevando documentos académicos, e inmediatamente a ello fue necesario realizar un relevamiento de prensa de forma exhaustiva. Para ello consideré la utilización de las diferentes publicaciones que hayan aparecido a lo largo del período en análisis. Consulté dos semanarios de difusión masiva, como el semanario *Búsqueda* y el semanario *Brecha*, a los cuales les realicé, una vez ubicada la información, el debido procesamiento y posteriormente un análisis que me permitirán responder a mis objetivos planteados para esta investigación.

En definitiva esta técnica me permitió recabar la mayor información posible acerca de mi proyecto de investigación. Para el procesamiento de la información secundaria realice una muestra aleatoria simple, la que me permitió una mejor visualización acerca del fenómeno.

¹⁴ *Ibidem*, pagina 156

Para hacer posible esta investigación fue necesario identificar a través de que campos de políticas que visualicé el fenómeno las áreas a investigar son: política de transporte (subsidio al boleto, y renovación de flota) y saneamiento.

La finalidad del análisis de estas políticas tuvo como objetivo mostrar el fenómeno.

8. Políticas de Transporte

En primer lugar hay que considerar que todas las políticas de transporte son políticas publicas entendidas estas como: *“reglamentos y programas gubernamentales considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de discusiones mas que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular”*¹⁵; o también pueden ser entendidas como: *“líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente implementadas por la autoridad publica en el ámbito de su competencia y evaluadas”*¹⁶.

¹⁵“Problemas Públicos y agenda de gobierno”, 1994, Aguilar Villanueva, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Edición MCMXCII, México.

¹⁶ Taller políticas educativas, 2002, María Esther Mancebo.

30 Diccionario de La Real Academia Española, Decimonovena Edición,, Pág. 1224.

Así mismo debemos decir que toda política pública consta de tres grandes etapas como son, la elaboración, implementación y evaluación, procesos éstos que nos permiten conseguir una política pública efectiva.

Una vez definidas estas debo decir que las políticas públicas de transporte pueden ser diseñadas tanto por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas como por los Gobiernos Departamentales por medio de su Departamento de Transporte, o también cabe la posibilidad de generar una política pública entre ambas administraciones. En este ámbito encontramos varios puntos a ser analizados; en éste caso considerare lo que refiere a la renovación de la flota y el subsidio al boleto puntos estos que en el periodo 1990-2004 fueron objeto de discrepancias y acuerdos entre ambos gobiernos generando que en ocasiones se enfrenten y en otras cooperen entre si.

8.1 Subsidio al Boleto

Un subsidio puede ser entendido desde su etimología como: “Socorro, *ayuda o un auxilio extraordinario*”¹⁷ Partiendo de esta definición es que el subsidio es un socorro o auxilio extraordinario brindado en este caso por el Gobierno Municipal a las empresas de transporte para rebajar el precio de los boletos a los usuarios y garantizar a las empresas su viabilidad y continuidad haciéndolas competitivas en el mercado. Así mismo puedo establecer que el mismo es una medida capaz de hacer posible y efectiva una política de transporte pública; teniendo en cuenta que esta misma medida es por sobre todas las cosas una decisión política que puede ser aceptada o resistida tanto por políticos como no políticos. En este caso esta decisión generó enfrentamientos a lo largo de los tres periodos entre la administración nacional y la municipal.

Período 1990-1994

Durante la campaña electoral de 1989 se discutía uno de los puntos a ser llevados adelante por la administración municipal, en este caso era la rebaja al precio del boleto. Para que fuese esto posible se aplicó posteriormente un subsidio al boleto que se pone en funcionamiento inmediatamente luego de asumir Vázquez a su cargo como Intendente de Montevideo.

Esta decisión política de subsidiar el boleto trajo como consecuencia una fuerte discusión entre ambas administraciones (Gobierno Nacional- Gobierno Municipal)

17

debido a que, si bien ambas concebían y concordaban en que era preciso tomar y hacer efectivas algunas medidas para mejorar el transporte, no compartían la misma forma de proceder. Para el Gobierno Nacional subsidiar el boleto nunca estuvo en su origen ni pensamiento ya que para ellos su postura *“fue y es contraria a los subsidios, ya que los creemos desigualadores; entendíamos que lo mejor era rebajar el costo del combustible, esto permitiría que todos puedan acceder a dicho beneficio y no solo unos pocos, en este caso los colectivos”*¹⁸ Ante esta forma de pensar y de expresarse del Gobierno nacional, en éste caso liderado por el Dr. Luis Alberto Lacalle, integrantes del gobierno municipal entendían que: *“Existen diferentes forma de concebir el Estado, nosotros creíamos y creemos en un Estado regulador del transporte colectivo de pasajeros, (..) El aumento desmedido del boleto hacia necesaria una intervención por parte del gobierno municipal para garantizar el acceso de todos los ciudadanos, en este caso los ciudadanos de Montevideo”*¹⁹

Superposición formal o funcional

Con formas de entender y concebir el Estado diferentes, es que se inició un enfrentamiento entre ambas administraciones. Enfrentamiento que se puso de manifiesto en los medios de comunicación y en la Junta Departamental entre otros, que generaban idas y venidas en declaraciones tanto del Presidente, marcando su postura frente a esa decisión de la comuna capitalina, como declaraciones del intendente de Montevideo marcando su postura opuesta al gobierno nacional.

Posibilidad de conflicto

La idea de crear o brindar un subsidio al transporte más concretamente al boleto no era concebido por el Dr. Lacalle ya que en varias oportunidades declaro ser *“ en general contrarios al subsidio salvo en casos muy extremos porque son desigualadores, si bien para la justicia Aristotélica es tratar desigual a los desiguales, a nosotros nos parecía muchísimo mejor bajar el precio del combustible sacando los impuestos al mismo; eso era para todos y para todo el país, pero no lo entendían así. Eso por lo tanto nos*

¹⁸ Ex Presidente Dr. Luis Alberto Lacalle, declaraciones en entrevista realizada agosto 2009.

¹⁹ Declaraciones de alto jerarca municipal de la época brindadas en entrevista realizada el 19 de marzo de 2009

*otorgó una diferencia filosófica primero y practica después con respecto al gobierno municipal*²⁰

Frente a esta posición del gobierno nacional un alto mando de la comuna capitalina respondía que: *“(...) existen diferentes formas de concebir al Estado, nosotros creíamos y creemos en un Estado regulador del transporte colectivo de pasajeros. (...) El aumento desmedido del boleto hacia necesario una intervención por parte del gobierno municipal para garantizar el acceso de todos los ciudadanos, en este caso los ciudadanos de Montevideo a dicho transporte. Ésta intervención era y es un defensa al usuario por parte del gobierno municipal de la época*”²¹

Asimetría en el relacionamiento nacional-local

Mientras que se realizaban estas declaraciones en la Junta Departamental (Órgano legislativo municipal) la discusión continuaban y se marcaban posturas discordantes entre ediles oficialistas del gobierno municipal y ediles de la oposición.

Para el edil nacionalista Gustavo Pénades: *“Las diferencias no provenían del objetivo proclamado – la rebaja del boleto- sino en como se realizó la aplicación del subsidio, diferencias en cuanto a los montos, a los procedimientos llevados adelante y por sobre todas las cosas estábamos en contra debido a que habíamos detectado irregularidades a la hora de aplicar el subsidio*”²² Sin embargo para el edil oficialista Felipe Martín *“(...) al gobierno municipal se llega con la idea de mejorar los servicios que la comuna brindaba a sus ciudadanos. (...) para que esto fuera posible era necesario la implementación de la racionalización de los servicios que se brindaban a los ciudadanos de Montevideo, y en el transporte era muy importante que lo que se quería diseñar estuviera al servicio de ellos. Entonces como todo en este país se comenzó a delinear pautas y procedimientos a seguir para las empresas del transporte colectivo de la ciudad. Una vez diseñado y aplicado empezaron a llover una serie de criticas incoherentes desde ediles del partido nacional que no tenia fundamento ni forma de probarlo*”²³

²⁰ Ex Presidente Dr. Luis Alberto Lacalle, declaraciones en entrevista realizada agosto 2009

²¹ Declaraciones de alto jerarca municipal brindadas en entrevista realizada el 19 de marzo de 2009

²² Entrevista realizada al actual Senador de la República Gustavo Pénades el 30 de diciembre de 2009

²³ Entrevista realizada al actual Encargado de despacho de la Dirección Nacional de

En definitiva las críticas que se le realizaban a dicho subsidio por parte de la oposición estaban basadas en que:

- * La medida era simplemente para acumular votos.
- * Ese no era el diseño de ninguna política de transporte, ya que para eso debían ser consultados todos los partidos y todos los involucrados.
- * No se creó una reformulación del transporte solo transfería dinero a las empresas sin exigir mejora alguna a cambio.
- * Las transferencias eran en base al más ineficiente.
- * El querer cumplir su promesa electoral sin reconocer los errores que se estaban cometiendo.

Grado de descentralización Política existente

Las críticas realizadas desde la oposición hacia la política de subsidiar el boleto estaba impulsada por los ediles oficialistas del gobierno nacional, ya que desde el mismo recibía lineamientos directos de oponerse dentro de la junta Departamental por medio de los mecanismos legales y legítimos a disposición. Esto ocurría debido a que el gobierno nacional reconocía la autonomía de la que gozan los gobiernos municipales; y la intervención directa generaría una violación a la Constitución de la República. *“(…) A pesar que nosotros desde el gobierno nacional nos oponíamos a la aplicación de los subsidios nunca perdíamos el norte y teníamos muy presente la autonomía que tenía la IMM, bah la autonomía que presentan todas las Intendencias municipales a la hora de la toma de decisiones dentro de su departamento; nosotros no podíamos ni debíamos interceder ni mucho menos oponernos, nunca nos olvidábamos de la autonomía, aunque no podíamos dejar de aclarar nuestras profundas discrepancias con dicha decisión comunal, y pedirle a nuestros ediles en la Junta la postura en la que creíamos”²⁴*

Desde el gobierno municipal se observa que, si bien el Gobierno Nacional respetaba la autonomía el haber “embarrado la cancha” al sostener que lo que perseguía el subsidio era simplemente juntar votos en su favor provocaba un mayor grado de enfrentamiento entre ambas administraciones. La postura de la comuna *“(…) fue siempre la de querer facilitar y acercar el transporte colectivo a todos los usuarios, generando desde mi*

Transporte Felipe Martín el 17 de febrero de 2009

²⁴ Ex Presidente Dr. Luis Alberto Lacalle, declaraciones en entrevista realizada agosto 2009

punto de vista una tendencia de cambio positiva a pesar de que la oposición no lo veía así.”²⁵

En definitiva, frente a las críticas realizadas por la oposición la intendencia sostenía que:

* El Gobierno Municipal tiene autonomía a la hora de la toma de decisiones y que la misma está garantizada por la Constitución.

* Que la oposición marcaba una clara intencionalidad de no facilitar el desarrollo de nuevas y buenas alternativas propuestas para la mejora del transporte de la ciudad.

* No se perseguía juntar votos para el partido, sino que lo buscado era democratizar y hacer accesible a todo el transporte colectivo de la ciudad.

Estrategias de negociación y transacciones

En este periodo y en esta política en concreto no existió ningún tipo de negociación y transacción en cuanto a la resolución del conflicto ya que cada una de las partes se colocó en una postura opuesta a la de la otra.

Período 1995-2000

En este período de gobierno nos encontramos con un Gobierno nacional del Partido Colorado liderado por el Dr. Julio M^a Sanguinetti y un partido que repite el Gobierno Municipal encabezado por el Arq. Mariano Arana. Estos se encuentran en una situación diferente debido a que tenían como antecedente la experiencia del anterior gobierno. Sin embargo a pesar de eso su relación era completamente nueva y diferente debido a que había cambiado el partido que desempeñaba el gobierno nacional, lo que generaba la necesidad de crear nuevos ámbitos de relacionamiento entre ambas administraciones dentro del mismo espacio físico.

Durante este periodo no se profundizó del subsidio como en el anterior sino que por el contrario lo que se procuraba por parte de la IMM era la ampliación del subsidio a más sectores de la población. Esta decisión de ampliar los subsidios generó un nuevo enfrentamiento, debido a que cada administración tenía su propia opinión a cerca de los subsidios.

²⁵ Entrevista realizada al actual Encargado de despacho de la Dirección Nacional de Transporte Felipe Martín el 17 de febrero de 2009

Superposición formal o funcional de las competencias - asimetría en el relacionamiento nacional-local

Al decir del Dr. Julio M^a Sanguinetti ellos no compartían la forma de llevar adelante la política del subsidio, ya que: “(...) *creemos que es una mala forma de hacer política ya que se juega con los intereses de la población, en este caso en concreto con los intereses de los montevideanos*”²⁶ Opinión que no era compartida por la IMM, por el contrario para ellos los subsidios “ (...) *sin lugar a dudas le generaron al Gobierno Nacional y a todos en general una perturbación a la monotonía y tranquilidad que se venían llevando adelante por sus propias administraciones, el introducir una nueva herramienta que transformara de alguna manera el transporte. Principalmente la perturbación era mayor ya que se implementaba desde el gobierno municipal. A pesar de esto creo y toda la fuerza política lo cree que los subsidios son un instrumento parcial y acotado que debe y debió mejorarse constantemente para poder otorgarle a todos los ciudadanos, en este caso de Montevideo, la posibilidad de acceder a algo tan imprescindible y necesario como lo es, el transporte de la ciudad.*”²⁷

Grado de descentralización política

Estas discrepancias como en el período anterior no solo fueron intercambio de opiniones de ambos mandatarios frente a la opinión pública sino que fueron llevados a discusión ante la Junta Departamental, ya que el Gobierno Nacional tenía muy claro su imposibilidad de entrometerse en asuntos municipales debido a la autonomía que estos tienen en todos sus asuntos a la hora de toma de decisiones.

“(...) *A pesar de nuestra total discrepancia y diferencia con esa política en concreto desde mi administración nunca se intentó mantener un dialogo directo con la comuna capitalina ya que sabíamos que la comuna iba a ser oídos sordos ante cualquier sugerencia y al mismo tiempo tenemos muy claro cuales eran nuestras competencias*”²⁸

“(...) *como también habíamos decidido pedirle a nuestros representantes en la Junta Departamental que hicieran y se mostraran en claro desacuerdo y oposición con dicha política*”²⁹

²⁶ Entrevista al Ex Presidente de la República Julio M^a Sanguinetti realizada el 22 de noviembre de 2009

²⁷ Entrevista realizada al Ex Intendente de Montevideo Arq. Mariano Arana realizada el 20 de febrero de 2009

²⁸ Entrevista al Ex Presidente de la República Julio M^a Sanguinetti realizada el 22 de noviembre de 2009

²⁹ *Ibidem*

Posibilidad de conflicto

Dentro de la Junta las discusiones y principales críticas se basaban en que:

- *los subsidios eran un despilfarro y desequilibrio potencial de las finanzas comunales.
- *seguían siendo un instrumento político ara conseguir votos
- *que esta herramienta generaba mas diferencias a los ciudadanos de Montevideo ya que no todos estaban comprendidos en los mismos; y toda política debe buscar la inclusión de todos los ciudadanos, en este caso los montevidianos.

Sin embargo para la Intendencia todas esas críticas no mantenían un fundamento técnico serio sino por el contrario eran simplemente artilugios políticos utilizados no solo contra la administración comunal sino, por sobre todas las cosas, en contra de los ciudadanos de Montevideo. “... Sin lugar a dudas las dos administraciones coloradas en e gobierno nacional, hicieron tanto una como la otra , una fuerte critica a nuestras administraciones y buscaron trabar por medio de sus representantes en la Junta todos los intentos de desarrollar una mejor y mas eficiente política de transporte desde el gobierno municipal”³⁰ “... esta oposición que sostuvo y sostiene que los subsidios eran un despilfarro y un desequilibrio potencial a las finanzas comunales, cosa que ha quedado demostrado que no fue así, sino que por el contrario se consiguió que mas ciudadanos pudieran acceder al mismo; y de esta manera construir una sociedad y una ciudadanía mas integrada con las mismas posibilidades de acceso”³¹

Período 2001-2005

En éste período ambas administraciones ya tenían experiencia en su relacionamiento. Sabían cuales eran los puntos en los que estaban de acuerdo y aquellos en las que no. Desde el gobierno nacional, bajo la administración del Dr. Jorge Batlle se entendía que los subsidios no solucionaban los problemas de transporte sino por el contrario, los aumentaban. Decidió por tanto hacer una fuerte oposición a los mismos, sin perder la perspectiva de la autonomía municipal.

³⁰ Entrevista realizada al actual Encargado de despacho de la Dirección Nacional de Transporte Felipe Martín el 17 de febrero de 2009

³¹ Entrevista realizada al Ex Intendente de Montevideo Arq. Mariano Arana realizada el 20 de febrero de 2009

Grado de descentralización política

“(…) Así como nosotros nunca aplicamos subsidios no podíamos impedir que el municipio con recursos propios los aplicara, pero no estábamos dispuestos a otorgarles recursos para que los mismos fueran efectivos. (...) lo que genero como consecuencia una deformación en el mercado debido a que el gobierno departamental aplicó políticas diferenciales según fuera la composición de la compañía”³²

Superposición formal o funcional de las competencias- posibilidad de conflicto

Frente a esta postura incoherente e irracional según los jefes municipales éstos consideraban *“(…) que el subsidio es y fue una herramienta muy importante, de gran satisfacción para gran parte de la población montevideana”³³* *“Hay que tener claro que el subsidio es una política pública en la que hay que trabajar profundamente y eso en concreto era lo que no entendía el Poder Ejecutivo, principalmente las administraciones coloradas. No comprendían que el Estado era y es el que debe subsidiar el transporte y no los usuarios”³⁴*

En resumen las razones por las que se enfrentaron en esta administración fueron exactamente iguales a las del período anterior.

Síntesis

En primer lugar se puede observar que el subsidio que fue aplicado por el gobierno municipal fue una decisión política importante que generó discrepancias importantes con el gobierno nacional, discrepancias éstas que no se quedaron únicamente en la órbita de la discusión sino que ambos buscaron mecanismos legales para hacer que su postura sea válida. Desde las administraciones del gobierno nacional en los tres periodos no solo existieron manifestaciones claras en contra a dicha política sino que todos los que se encontraban llevando adelante el gobierno nacional realizaron claras directivas a sus representantes en la Junta Departamental para impedir que el subsidio fuera un hecho. Desde la administración municipal se manifestaba que dicha medida era una medida democratizadora para todos sus ciudadanos y estaban dispuestos a llevarla

³² Entrevista al Ex Presidente de la Republica Dr. Jorge Batlle realizada el 26 de febrero de 2009

³³ Entrevista realizada al Ex Intendente de Montevideo Arq. Mariano Arana realizada el 20 de febrero de 2009

³⁴ Entrevista realizada al actual Encargado de despacho de la Dirección Nacional de Transporte Felipe Martín el 17 de febrero de 2009

adelante a pesar de las trabas y las discusiones que se llevaron adelante. Se desestimaba al mismo tiempo todo tipo de críticas ,ya que para ellos, lo único que hacían las mismas era embarrar la cancha y que no se proponía desde la oposición y desde el gobierno nacional ninguna alternativa que hiciera o tuviera el mismo efecto que provoca el subsidio.

En segundo lugar, las relaciones espaciales que involucran a los diferentes niveles de gobierno estuvieron afectadas, debido a que las administraciones si bien tiene en cuenta que comparten un mismo espacio físico, es decir el mismo territorio, cada una tiene su poder de decisión autónomo, el cual no puede ni debe sufrir intromisiones de una y otra. Cada una presenta su propio accionar dentro del mismo espacio. Sin embargo, se puede observar claramente que estas relaciones espaciales estuvieron tensas, lo que afectó directamente una posible vinculación y solución cooperativa entre ambas, sino que por el contrario fueron de conflicto constante. Desde mi punto de vista estas tensiones se hicieron tan profundas ya que ambos están juntos dentro de un mismo espacio físico y la delimitación de cada espacio, es decir, el que le corresponde a cada una es tan finita, que genera a veces des-dibujamientos del espacio individual de cada administración.

En tercer lugar el diseño por parte de la comuna capitalina de una política pública de esa magnitud fue interpretada por parte del gobierno nacional desigualadora e injusta en algunos casos, ya que la misma solo afectaría a los ciudadanos de Montevideo lo que determinaría que los restantes ciudadanos del país demandaran al gobierno nacional políticas similares que abarcaran a todos. Políticas que como se ha descripto mas arriba no era compartida por ninguna administración del Gobierno Nacional. Por último, las conductas diferentes y opuestas entre ambas administraciones generaron un enfrentamiento constante que hacia imposible llevar adelante políticas conjuntas capaces de ser extendidas a todo el territorio nacional. En definitiva, si bien los tres periodos de gobierno estuvieron caracterizados por el enfrentamiento y el conflicto constante, donde cada administración se colocó en su “cuchilla”, y no estaba dispuesta a ceder debemos decir que en el período comprendido entre 1990 a 1994 fue en el cual el enfrentamiento se encontraba en su máxima expresión haciendo imposible cualquier tipo de negociación a pesar de que, a mediados del mismo, se bajó el nivel de discusión y cada administración escuchó la postura de la otra. Sin embargo, en los periodos posteriores 1995-2000 y 2001- 2005 las administraciones se colocaron en una postura de constante enfrentamiento en donde, desde la administración central se buscó todo

tipo de trabas para imposibilitar la extensión del subsidio lo que generó un distanciamiento mayor con la comunas capitalina.

Diseño de relacionamiento

	Cooperación			Conflicto		
	A	B	C	A	B	C
IDEOLOGIA	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Alto	Alto	Alto
ORIENTACION DE LA POLITICAS	Ninguna	Ninguna	ninguna	Alto	Alto	Alto

Referencias:

A: Período 1990-1994

B: Periodo 1995- 2000

C: Período 2001-2005

En síntesis este cuadro muestra en que lugar se colocaba cada gobierno con respecto a esta política, hicieron primar la ideología de cada uno y por tanto la orientación que el otorgaban a sus políticas generando una situación de conflicto alto permanente y la inexistencia de cooperación.

8.2 Renovación de la flota

Para poder hacer efectiva una política de transporte que beneficie a todos, propietarios y usuarios, es necesario generar políticas de renovación constante que permitirán hacer un transporte eficiente y efectivo.

Sin embargo, a pesar de no ignorarse este hecho a la hora de hacer efectiva la misma en los tres periodos aquí descriptos, se generaron situaciones de conflicto y cooperación entre ambas administraciones.

Período 1990-1994

En este período se gesta y se pone en claro manifiesto la necesidad de crear las condiciones adecuadas para renovar la flota de transporte colectivo montevideano.

Posibilidad de conflicto- Asimetría relacionamiento nacional-local

La discusión se centraba en un comienzo, en quien debía realizarla si al comuna o el MTOP, la comuna sostenía que debía hacerla ella y para eso buscaba la financiación en la banca pública, mientras que el ministerio decía que era él el encargado de llevarla a cabo.

Para Rossi el tema de la antigüedad de la flota y la renovación de la misma era un problema que tenía el país y como no habían encontrado mecanismo alguno para renovar, la IMM con sus recursos salió a buscar una forma de financiamiento, un financiamiento que se le hacía difícil conseguir.

Desde el MTOP la oposición que se hacía a la medida de la IMM se basaba en cuestión de competencias ya que para ellos la renovación exclusiva de transporte en Montevideo generaría una diferencia con los restantes departamentos.

Estrategias de negociación y transacciones

Como en este período, tanto el Gobierno Nacional como el Gobierno Municipal estaban de acuerdo en la necesidad de renovar la flota de transporte es que establecen lazos para poder efectivizar dicha medida. Para eso crean una comisión integrada por representantes de ambas administraciones para buscar la fórmula y facilitar así los mecanismos de renovación.

El Gobierno Nacional, encabezado por el Dr. Luis Alberto Lacalle brindaba la financiación de la renovación a través de un préstamo otorgado por el B.R.O.U.³⁵ por medio del programa de leasing, mientras que la intendencia ponía como contraparte las garantías de pago (permisos de ómnibus) de dicho préstamo.

Si bien existieron arduas y duras discusiones, lo que existió siempre fue una cooperación entre ambas.

³⁵ Banco de la República Oriental del Uruguay

“La renovación fue una genialidad que se logró con el B.R.O.U. (...) para eso tuvimos que colaborar con la IMM³⁶ por medio de una comisión donde cada uno ponía de su parte”³⁷. “las condiciones fueron favorables gracias a que ambas administraciones comprendieron cual era el horizonte a llegar”³⁸.

Para Rossi *“cuando en 1992 se promovió por parte del gobierno y del la IMM el programa de renovación es que pudimos colaborar en beneficio de todos” “Estas políticas deben ser políticas nacionales y no pueden estar sujetas a cambios de gobierno y a diferencias políticas que existan entre los partidos que llevan adelante las administraciones”³⁹*

Período 1995-2000

Teniendo como antecedente la experiencia de renovación anterior es que la IMM pretende promover un acuerdo similar o igual al del período anterior.

Superposición formal o funcional de las competencias

“Considerábamos que la renovación de flota tenía que ser gradual y permanente, ya que en un solo período era imposible renovar todos los coches de una sola vez” “... sin embargo nos encontramos con un muro intransigente y un B.R.O.U que cortaba su financiamiento argumentando incumplimiento por parte de los transportistas. DE todas maneras no nos dimos por vencidos y sin apoyo del Gobierno Nacional conseguimos mecanismos de financiamiento en menos tiempo y mejores que los del B.R.O.U en la banca privada”⁴⁰

Posibilidad de conflicto- asimetría en el relacionamiento nacional-local

Para el gobierno Nacional como se había renovado en el período anterior la flota no consideraba como prioritaria la misma sino que entendían que era un despropósito hacerlo tan a menudo. *“...no se debe olvidar que la principal renovación se dio durante*

³⁶ Intendencia Municipal de Montevideo

³⁷ Ex Presidente Dr. Luis Alberto Lacalle, declaraciones en entrevista realizada agosto 2009

³⁸ Entrevista realizada al actual Senador de la República Gustavo Pénades el 30 de diciembre de 2009

³⁹ Entrevista al Ex Ministro de Transporte Obras Públicas Víctor Rossi el 6 de enero de 2008

⁴⁰ Entrevista realizada al actual Encargado de despacho de la Dirección Nacional de Transporte Felipe Martín el 17 de febrero de 2009

el gobierno del Dr. Lacalle y por ese motivo, el gobierno que quien le habla llevaba adelante no consideró como prioridad ni necesidad una nueva renovación”⁴¹

En definitiva este período estuvo signado por el enfrentamiento debido a concepciones y formas de llevar adelante la administración.

Período 2001-2005

En este período la flota seguía siendo un aspecto importante para la IMM, sin embargo al haber cambiado quien dirigía el Gobierno Nacional-ahora el Dr. Jorge Batlle- se intentó promover un nuevo acuerdo.

Asimetría en el relacionamiento nacional-local

Una de las causas que argumentaba el Gobierno Nacional para no apoyar ni promover dicha política fue una simple recomendación de los asesores del presidente sin esgrimir ninguna justificación al respecto. “... simplemente seguí recomendaciones que me dio mi ministro de transporte, éste me aconsejó que no era necesario, ni oportuno brindar facilidades desde el Estado para llevar adelante un proceso de renovación como en el 92”⁴²

Superposición formal o funcional de las competencias

Para la IMM era más beneficioso el cambio permanente que el espaciado en el tiempo ya que: “...la renovación siempre es muy importante ya que esta no solo permite tener mejores y modernos buses sino que también se mejora la calidad del transporte”⁴³

En este período el enfrentamiento continuó, aunque en menor medida que en el período anterior, ya que ambas administraciones deciden hacer efectiva su postura sin realizar un aumento del enfrentamiento, aunque también esto se vio afectado debido a la crisis económica que vivió nuestro país en el año 2002.

Síntesis

⁴¹ Entrevista al Ex Presidente de la República Julio M^a Sanguinetti realizada el 22 de noviembre de 2009

⁴² Entrevista al Ex Presidente de la Republica Dr. Jorge Batlle realizada el 26 de febrero de 2009

⁴³ Entrevista realizada al Ex Intendente de Montevideo Arq. Mariano Arana realizada el 20 de febrero de 2009

Con respecto a la renovación de la flota debemos decir que la misma estuvo caracterizada en su primer periodo por la cooperación de ambas administraciones, ya que ambas perseguían el mismo objetivo. En este caso las relaciones espaciales no estuvieron afectadas ni tampoco las áreas y estructura de implementación de las políticas públicas ya que fue en conjunto el diseño de la misma. Por lo tanto en este caso en concreto podemos decir que se caracterizó por una plena cooperación entre ambas.

En segundo lugar a pesar de tener como antecedente la experiencia anterior, las diferentes formas de proceder y de actuar de las administraciones hizo imposible coordinar una política conjunta acerca de la renovación de la flota. En este caso las conductas diferentes de los participantes del proceso, como son el gobierno nacional y el gobierno municipal, hicieron imposible una política cooperativa sino que por el contrario se caracterizó por el conflicto permanente.

En tercer y último lugar en el periodo del Dr. Batlle el relacionamiento de ambas administraciones también estuvo signado por el enfrentamiento permanente. Sin embargo, el efecto de la crisis económica que vivió el país en el año 2002 generó que dicha discusión quede hacia un costado y que cooperen en otras políticas como forma de ayudar a solucionar la crisis.

Diseño de relacionamiento

Cooperación				Conflicto		
	A	B	C	A	B	C
IDEOLOGIA	Alta	Ninguna	Ninguna	Medio	Alto	Medio
ORIENTACION DE LA POLITICAS	Alta	Ninguna	Ninguna	Medio	Alto	Medio

Referencias:

A: Período 1990-1994

B: Período 1995- 2000

C: Período 2001-2005

De este análisis se desprende que, en cuanto a la renovación de la flota, existió en cada administración una forma distinta de tratar el tema.

En el primer periodo ambas administraciones tuvieron altos niveles de cooperación y un conflicto medio. Esto se debió a que, si bien cada administración tenía su propia

ideología y su manera de implementar la misma, decidieron tomar una orientación de política conjunta generando de esta manera una política “exitosa”

En el segundo y en el tercer periodo sin embargo el conflicto paso de alto a medio y no existió cooperación alguna debido a que cada administración hizo prevalecer su ideología por sobre la orientación de las políticas haciendo inexistente una política conjunta.

9. Política de Saneamiento.

La política de saneamiento, es otra de las áreas descriptas en esta investigación.

En primer lugar debemos tener claro que una política de saneamiento es parte de las políticas medioambientales, tanto de los gobiernos nacionales como departamentales. Al mismo tiempo, se debe aclarar que las políticas de saneamiento se encuentran con un tratamiento diferenciado dentro del territorio nacional. En el interior son llevadas adelante por O.S.E⁴⁴, mientras en Montevideo se encuentra bajo la orbita del gobierno municipal.

Período 1990-1994

En este periodo de gobierno se ve la necesidad de realizar una ampliación de la red de saneamiento lo que generó que el gobierno municipal de Montevideo debiera conseguir fuentes de financiamiento de dicha obra.

Asimetría en el relacionamiento nacional local

La financiación que el gobierno municipal consiguió fue la solicitud de un préstamo ante el BID⁴⁵. Para que este préstamo fuera efectivo, dicha institución pedía como contrapartida el respaldo del gobierno nacional para garantizar que el mismo sería devuelto. Frente a este planteamiento, es que la comuna da inicio a una serie de negociaciones con el gobierno nacional para poder hacer efectivo el mismo.

Posibilidad de conflicto

En un comienzo el gobierno nacional se oponía a salirle de garantía a la IMM, ya que no tenía claro lo que procuraba conseguir esta. Una vez entendido por parte de la IMM

⁴⁴ Obras Sanitarias del Estado

⁴⁵ Banco Interamericano de Desarrollo

cuales eran los motivos del gobierno nacional para negarle el respaldo a dicho préstamo, es que la misma decidió impulsar una comisión negociadora que limara las asperezas entre ambos.

En definitiva las principales críticas que realiza el gobierno nacional a dicho emprendimiento se basaban en el modo y alcance de dichas obras y no en la necesidad de hacerlo.

Estrategias de negociación y transacciones

Una vez creada la comisión negociadora encabezada por el Dr. Luis Alberto Lacalle y el máximo jerarca de la comuna es que, desde el gobierno nacional *“(...) entendimos todos los argumentos que esgrimía la IMM y la predisposición de la misma a mejorar y pulir en forma conjunta los puntos en desacuerdo (tiempo de ejecución y periodos de concreción y alcance de la obra).⁴⁶* En dicha comisión, una vez que las partes resolvieron los desacuerdos se decidió que sería el gobierno nacional el que pediría el préstamo dándole al BID las garantías exigidas. Una vez que el mismo se hiciese efectivo sería transferido a la IMM exigiéndole a la misma el reintegro únicamente del 50% haciéndose cargo del 50% restante. *“el dimos la garantía necesaria desde el gobierno nacional, marcamos la no necesidad de tope para dicha obra y se decidió financiar el 50% de dicho préstamo”⁴⁷*

Desde la intendencia la decisión por parte del gobierno nacional de financiar el 50% de la obra generó un estrecho y cooperativo relacionamiento entre ambas administraciones. Dicha actitud del gobierno nacional fue entendida por un alto jerarca de la comuna como *“(...) una actitud política responsable donde se dejo de lado intereses partidarios y se busco conseguir el bienestar de todos los ciudadanos, en este caso de Montevideo”⁴⁸*

Período 1995-2000

Cerca de 1996 era preciso una nueva ampliación de la red de saneamiento capitalina y para ello era necesario que la IMM consiguiera una nueva financiación del BID quien ponía como condición esta vez, el cobro de una tarifa que le garantizaría la devolución de dicho préstamo. Como el BID concedía el préstamo al gobierno nacional, quien

⁴⁶ Ex Presidente Dr. Luis Alberto Lacalle, declaraciones en entrevista realizada agosto 2009

⁴⁷ Ibídem anterior

⁴⁸ Declaraciones de alto jerarca municipal brindadas en entrevista realizada el 19 de marzo de 2009

debía transferirlo luego a la IMM la discusión entre ambas administraciones se centró en el monto.

Posibilidad de conflicto- asimetría en el relacionamiento nacional-local

Al decir del presidente de la república de la época “(...) *nuestro plan nacional no permitía un otorgamiento de esas cantidades solicitadas de un préstamo por la IMM en un solo periodo de gobierno*”⁴⁹ La postura intransigente de la IMM fue observada desde el gobierno nacional como “(...) *incongruente en cuanto a las técnicas y al mismo tiempo no estaba dispuesto a interpretar por ella el planteo del BID*”⁵⁰

Ante esta negativa del gobierno nacional y el pedido de creación de una tasa de saneamiento por parte del organismo internacional, es que la IMM diseña una tasa buscando así atender las condiciones que se le imponían. Dicha tasa fue presentada ante la Junta Departamental, la cual la rechazó e inclusive se pidió la intervención del Tribunal de Cuentas.

Superposición formal o funcional de las competencias

Frente a esta negativa de la tasa, la IMM diseña una tarifa de saneamiento que permitiría saldar la deuda. Ante esta situación el gobierno nacional lo lleva al parlamento alegando que la misma era un impuesto, potestad que no poseen los gobiernos municipales. Esta actitud fue entendida por la intendencia como “(...) *estrictamente de política partidaria ya que el crecimiento del Frente Amplio molestaba al Presidente de la República, era por lo tanto un artilugio político... por lo tanto fue una situación muy tensa y compleja ya que se partidizó el tema y se colocó a los ciudadanos de Montevideo como rehenes*”⁵¹

El enfrentamiento que se dio fue tan fuerte que generó que se cumpliera con el 30% de las obras únicamente.

Período 2001-2005

La ampliación de la red de saneamiento en la capital del país es una constante y así sucedió bajo la administración del Dr. Batlle, es decir la necesidad de conseguir un nuevo préstamo por parte de la intendencia que sería solicitado al BID.

⁴⁹ Entrevista al Ex Presidente de la República Julio M^a Sanguinetti realizada el 22 de noviembre de 2009

⁵⁰ Ibídem anterior

⁵¹ Entrevista al actual Senador de la República Eduardo Ríos realizada el 20 de enero de 2009

Al inicio de este periodo de gobierno se intenta por parte de la IMM tramitar el inicio de un nuevo plan de saneamiento a lo cual el gobierno nacional se niega, ya que aun no habían finalizado las obras financiadas por el préstamo anterior y el efecto que generó la crisis económica en nuestro país obligó al gobierno nacional a rever los gastos de la nación. Para la intendencia en un principio el argumento que brindo el gobierno acerca de la base crediticia no era compartido. Sin embargo, la crisis que vivió el país en el año 2002 hizo que esta administración municipal coincidiera en la no necesidad de concretarlo sino por el contrario en aunar fuerzas y trabajar en conjunto para solucionar dicha crisis.

Síntesis

En definitiva debo concluir que durante el primer período la colaboración entre ambas administraciones generó una política de acuerdo y cooperación constante provocando el beneficio de todos los ciudadanos en este caso los montevideanos. En el segundo periodo las administraciones se colocaron en posturas tan distantes que determinaron que el objetivo buscado de crear condiciones medioambientales propicias para todos los habitantes de Montevideo, en este caso se perdieran de vista y se priorizaran las diferencias que las administraciones tenían a la hora de desempeñar su gobierno. Finalmente, en el último periodo aquí analizado debo distinguir que si bien ambas administraciones tenían posturas diferentes y opuestas en cuanto a los procedimientos y puesta en marcha de la política de saneamiento, también es cierto que la crisis que sufre el país en el año 2002 hace que las mismas las dejen de lado y colaboren en beneficio de todos.

Diseño de relacionamiento

	Cooperación			Conflicto		
	A	B	C	A	B	C
IDEOLOGIA	Alta	Ninguna	Media	Ninguna	Alto	Medio
ORIENTACION DE LA POLITICAS	Alta	Ninguna	Media	Ninguno	Alto	Medio

Referencias:

A: Período 1990-1994

B: Periodo 1995- 2000

C: Período 2001-2005

Si observamos el cuadro pude ver que en cuanto al saneamiento en cada periodo se manifestó una situación diferente.

En el primer periodo se observa la inexistencia de conflictos, por lo tanto lo que si existió fue un alto grado de cooperación porque procuraban conseguir una orientación de política común sin dejar de lado su ideología. Mientras que en el segundo periodo podemos observar la inexistencia de cooperación peor si encontré un alto grado de conflicto entre las administraciones; sin embargo en el tercer periodo se observa una disminución de la conflictividad entre las administraciones y un aumento de la cooperación.

10. Conclusiones

En primer lugar es necesario comenzar estas conclusiones diciendo que la cohabitación es un fenómeno complejo caracterizado principalmente por relaciones de gobierno que generan situaciones de colaboración y conflicto dependiendo del objetivo perseguido.

En segundo lugar cada uno de los actores políticos tiene su forma de entender y concebir el Estado; sin embargo si bien es necesario la existencia de formas de pensar y de actuar diferentes, también es necesario que en algunos aspectos, tanto unos como otros colaboren para conseguir y hacer efectiva distintas políticas públicas que afectan a todos perdiendo de vista cual será el rédito político que la medida traerá como consecuencia.

Con formas de entender el Estado diferentes: para unos la necesidad de un Estado intervencionista y generador de políticas de Estado y para el otro un Estado regulador no intervencionista, sino por el contrario librado a las reglas del mercado hacían imposible una cooperación exitosa entre las administraciones, sino por el contrario se generaban situaciones de conflicto permanente que hacía imposible la existencia de proyectos en común.

Sin embargo y a pesar de todo encontré tres tipos de cohabitación llevadas adelante. La primera fue una cohabitación de cooperación alta, la segunda fue una cohabitación de conflicto alto permanente y la tercera fue una cohabitación mixta en la cual existió un período de cooperación de medio a bajo mientras que en la primera mitad de dicho periodo se caracterizó por ser de conflicto alto a medio.

En cuanto al el primer periodo de cohabitación puedo decir que si bien la misma tuvo algunos aspectos de conflicto como lo fue el proceso de diseño e implementación por parte del gobierno municipal del subsidio del boleto, la existencia de procesos de colaboración y elaboración de proyectos en común por medio de la creación de comisiones de análisis e implementación de distintas políticas , como ser lo referente a

la renovación de la flota y las políticas de saneamiento, generaron que la misma se caracterizara por ser de cooperación.

Así mismo se puede observar que las relaciones espaciales que afectan a los diferentes niveles de gobierno ocasionado por la coexistencia y cohabitación en el mismo territorio no fueron las responsables de aumentar ni generar niveles de conflicto alto, sino por el contrario fueron las que propiciaron las buenas relaciones y el intercambio constante entre ambas administraciones.

En cuanto a las áreas y estructuras de implementación de las políticas públicas se puede ver que las mismas abarcaron a todos los ciudadanos de Montevideo. El éxito de las mismas por lo tanto se debió al espíritu colaboracionista de ambas administraciones, dejando de lado las diferencias y matices que lo único que hacían eran buscar la individualidad de cada administración y no el trabajo conjunto.

Otro aspecto importante a destacar fue la regularidad de los contactos entre los funcionarios de ambas administraciones y de los máximos jefes que hicieron posible sacar adelante las distintas políticas entre ambos.

Por último según sus propios actores el tipo de cohabitación cooperativa se debió a que la misma “... estuvo influenciada por la buena relación personal entre el intendente Vázquez y quien le habla, y eso a veces en política es muy importante, llevarse bien tener dialogo, tener coincidencias por encima de las discrepancias ideológicas”⁵²

En definitiva el principal aporte que se hizo cada gobierno fueron los procesos de aprendizaje y discusión de los proyectos en común, donde desde el gobierno nacional se le aportaba la experiencia en canto a los diseños mientras que desde el gobierno municipal se le aportaba al gobierno nacional la experiencia de trabajo en equipo, al decir del máximo jefe municipal el principal aporte recibido fue “...la colaboración en recursos humanos que brindó la administración del gobierno del Dr. Lacalle”⁵³

En este segundo periodo la cohabitación estuvo caracterizada por el conflicto permanente pasando por varias etapas, es decir de un conflicto alto, al medio y bajo posteriormente; esto se debió a que tanto desde la administración municipal como desde la administración del gobierno nacional no existieron procesos de colaboración en políticas conjuntas. Cada una con su forma propia de ver y entender el Estado llevaron adelante las políticas sin pedir la colaboración de la otra.

⁵² Ex Presidente Dr. Luis Alberto Lacalle, declaraciones en entrevista realizada agosto 2009

⁵³ Declaraciones de alto jefe municipal brindadas en entrevista realizada el 19 de marzo de 2009

Así mismo se puede observar que las relaciones espaciales en este caso si afectaron los diferentes niveles de gobierno debido a que su coexistencia en dicho espacio generó procesos de mayor conflicto al punto que en algunos momentos se llegó a ser de intransigencia política dejando de lado el interés general y priorizando por tanto el interés individual, en este caso el de cada administración.

En cuanto a las áreas y estructuras de implementación de las políticas públicas se puede ver que las mismas solo estuvieron circunscriptas simplemente al alcance del gobierno municipal, haciendo que por lo tanto existan zonas dentro del mismo espacio físico discriminadas producto de falta de recursos y demás.

Otro de los aspectos a observar fue la no existencia de contacto entre los funcionarios de ambas administraciones, sino que por el contrario lo que existió fue una serie de trabas entre ambas haciendo imposible que aspectos de las políticas aquí estudiadas fuesen desarrollados.

En cuanto a que se aportaron cada administración en este período no existió ya que al decir del Ex Presidente de la República el Dr. Julio M^a Sanguinetti *“si bien desde el gobierno nacional sin mayorías absolutas se intentó practicar una política de concordia, la continua posición de la IMM como víctima provocaban una distorsión de la realidad impidiéndonos por tanto aportarles algo de nuestra experiencia como gobernantes”*⁵⁴, mientras que para el gobierno municipal no existieron aportes al gobierno nacional debido a que *“ la comuna vivía y sentía una profunda y clara discriminación constante que nos hacia colocarnos cada vez mas distantes del gobierno nacional, a pesar de que sabíamos que debíamos coexistir dentro del mismo espacio físico ”*⁵⁵

En este último periodo encontré con un tipo de cohabitación mixta ya que en la primera mitad del misma se caracterizo por ser de conflicto permanente mientras que en la segunda mitad la misma fue de cooperación entre ambas ya que la crisis económica que vivió nuestro país en el año 2002 genero que ambas administraciones colaboren entre si.

⁵⁴ Entrevista al Ex Presidente de la República Julio M^a Sanguinetti realizada el 22 de noviembre de 2009

⁵⁵ Entrevista realizada al Ex Intendente de Montevideo Arq. Mariano Arana realizada el 20 de febrero de 2009

Diseño de relacionamiento

	Cooperación			Conflicto		
	A	B	C	A	B	C
Subsidio	0	0	0	3	3	3
Renovación de Flota	3	0	0	0	3	2
Saneamiento	3	0	0	1	3	1

Referencias:

A: Período 1990-1994 – Cooperación alta

B: Período 1995- 2000- Conflicto alto

C: Período 2001-2005 – Conflicto Medio

Escala:

0: Nulo

1: Bajo

2: Medio

3: Alto

Este cuadro resume como, en cada período, se desarrollaron las relaciones entre las administraciones (nacional-departamental).

En cuanto a la política de subsidio al boleto encontramos un enfrentamiento permanente, situación esta que se repite a lo largo de los tres períodos.

Con respecto a la renovación de la flota observé que en el primer período existió una cooperación alta mientras que los períodos subsiguientes identifiqué la existencia de un conflicto alto en la segunda administración y conflicto medio en la tercera administración.

Si nos referimos a la política de saneamiento existió en el primer período una cooperación alta mientras que en los siguientes períodos la misma se caracterizó por un conflicto alto a bajo.

11. Bibliografía

- **Díaz de Landa Martha y Vaggione Juan Marco** “Relaciones intergubernamentales: cohabitación y orden negociado”. En *Participación ciudadana y Relaciones de Gobierno*. Editorial Trilce , 1993
- **Diccionario de La Real Academia Española** Decimonovéna Edición
- **Magri Altair** “Gobierno y relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas: Estado del Arte de un tema Irresuelto”. *Apuntes teóricos metodológicos para la discusión.Documento de Trabajo N° 43*
- **Manheim, Jarol, Rich Richard.1986.** *Análisis político empírico: Métodos de investigación en la ciencia política*. Alianza Editorial. Barcelona.
- **Mayntz, Renate; Holm, Karl; Hübner, Paul.1980.** *Introducción a los métodos de la sociología empírica*, Alianza Editorial. Madrid.
- **Moreira Constanza** “Cohabitación y lógica de Gobierno: un análisis de la experiencia municipal de Montevideo (1990-1992) de cara a las relaciones de Gobierno Nacional” *En Participación Ciudadana y Relaciones de Gobierno*, Editorial Trilce, 1992.
- **Moreira. C y Veneziano. A** “Relaciones entre Gobierno Departamental y Gobierno Municipal: el caso de Montevideo (1990-1991)” *Documento de Trabajo N° 7*.
- **Olias de Lima Blanca.** “La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España” en “*La Nueva gestión Pública*”, , primera Edición, Editorial Pearson Educación S.A., España , Madrid, 2001
- **Pérez Antón Romeo** *Revista de Ciencia Política*, 1989.
- **Rouvillois Frédéric** *La Cohabitation fin de la République ?* Collection Combats pour la liberté de l’esprit. Office d’Édition Impression Librairie (O.E.I.L.), F-X de Guibert, Paris, 2001
- **Sartori Giovanni** “*Ingeniería Constitucional Comparada*”, CapV y VII, 1994

12. Anexos

1. Relevamiento de prensa

Calculo de muestra⁵⁶ aleatoria⁵⁷

Nivel de Confiabilidad: 95%

Margen de error: +/- 4

Total del Universo: 1597

Muestra tiende a infinito: 599

Muestra ajustada al universo $599 = 435$ casos

$1 + (599/1597)$ total de casos de la muestra 435

La realización de la muestra aleatoria me permitió tener un N representativo de casos del universo a analizar.

En la misma trabajé con un margen de error de +/- 4 y un nivel de confiabilidad del 95%, ajustándola al universo por tanto quedó en los 435 casos.

Una vez realizada la muestra procedí a la realización del análisis de los artículos que formaban parte.

Los 1597 casos considerados corresponden a las ediciones de los semanarios *Búsqueda* y *Brecha* a lo largo de los 15 años.

⁵⁶ “Grupo pequeño de casos extraído de un grupo mas numeroso y utilizado para representarlo” Jarol B. Mannheim y Richard C. Rich, en *Análisis político empírico, Métodos de investigación en ciencias políticas*, Pág. 461, editorial Alianza, 1988.

⁵⁷ “Se dice que una muestra es aleatoria cuando cumple con dos condiciones: en primer lugar, se ha de haber escogido de tal manera que todos y cada uno de los individuos o casos de la población total tengan igual oportunidad de ser seleccionados para analizarlos; y en segundo lugar, se deberá haber elegido de tal manera que todas y cada una de las combinaciones posibles de N casos- donde N tengan igual oportunidad de ser seleccionados para ser analizadas” Jarol B. Mannheim y Richard C. Rich, en *Análisis político empírico, Métodos de investigación en ciencias políticas*, Pág. 128, editorial Alianza, 1988.

Artículos con información relevante para este trabajo:

Subsidio al boleto:

- “El precio del boleto” La batalla por la rebaja, Semanario Brecha 9/2/1990 Pág. 8
- “Tabaré Vázquez bajará el precio del boleto alrededor de N\$190-195 y anunciará doble horario de atención al público y diversos planes sociales, culturales y de vivienda” La izquierda asume hoy el poder en la Intendencia Montevideo, Semanario Búsqueda 15/2/1990 Pág. 10
- “Ruidos desde el tejado” El boleto de la discordia, Semanario Brecha 23/2/1990 Pág. 8
- “El MTOP manejó cifras incorrectas durante una polémica con la IMM sobre aumento en el precio del boleto” Semanario Búsqueda 26/3/1992 Pág. 15
- “Ediles frentistas sepultaron la posibilidad de investigar los subsidios al transporte” Semanario Búsqueda 30/6/1994 Pág. 14
- “Ediles del frente se niegan a investigar subsidio al boleto y sugieren que el tribunal de cuentas actúa con intención política” Semanario Búsqueda 23/6/1994 Pág. 29

Renovación de flota:

- “Los frentemaplistas buscan “contragolpear” para demostrar que el Tribunal de Cuentas no mide con la misma vara” IMM parece perder pugna con el gobierno por la renovación de la flota del transporte. Semanario Búsqueda 19/3/1992 Pág. 6
- “A pesar de la rebaja que dispuso Vázquez al iniciar su gestión, el boleto interdepartamental se abarató mas que el capitalino” Semanario Búsqueda 2/12/1993 Pág. 24

- “La IMM prevé para 1999 instaurar micros, ampliar el recorrido del ómnibus y saber si es factible construir un metro” Semanario Búsqueda 6/8/1998 Pág. 12

Política de Saneamiento:

- “Los resultados serán la única verdad” Semanario Brecha 9/2/1990 Pág. 6
- “Que me dejen gobernar” Semanario Brecha 10/6/1990 Tapa
- “Dos modelos en pugna” Semanario Brecha 10/6/1990 Pág. 6y 7
- “La oposición y el saneamiento ni un peso mas para la IMM” Semanario Brecha 24/5/1996 Pág. 6
- “Los blancos y los colorados derogan la tasa de saneamiento que la intendencia frentista comenzó a cobrar desde este año” Semanario Búsqueda 25/7/1996 Contratapa
- “Algún tributo” Semanario Búsqueda 25/7/1996 Contratapa
- “La tasa por el caño” Semanario Brecha 26/7/1996 tapa
- “Saneamiento sin tasa” La política del bloqueo Semanario Brecha 26/7/1996 Pág.9
- “La corte avaló la decisión de 1996 de Diputados contra la tasa municipal de saneamiento ahora, la IMM analiza una nueva tarifa” Semanario Búsqueda 6/8/1998 Pág. 19
- “La IMM decidió insistir en cobrar una tarifa de saneamiento según consumo de agua” Semanario Búsqueda 29/10/1998 Tapa
- “Tarifa de saneamiento : la comuna estima que una familia promedio pagará \$65 mensuales” Semanario Búsqueda 4/1/2001 pag15