

Una aproximación al análisis de la contribución de los
gobiernos departamentales al desarrollo territorial en
Uruguay.

Adrián Rodríguez Miranda & Camilo Vial Cossani

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Setiembre, 2025

DT 21/2025

ISSN: 1510-9305 (en papel)
ISSN: 1688-5090 (en línea)

El presente trabajo es resultado del proyecto de investigación aplicada financiado por el Fondo María Viñas (convocatoria 2021) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) “Diseño e implementación de una metodología de medición del Desarrollo Departamental para Uruguay y una herramienta de Gestión Territorial del Desarrollo para orientar la política y acción de los Gobiernos Departamentales” (FMV N° 166598).

Este documento se discutió y enriqueció con los aportes de las/os investigadores/as que integraron en diferentes instancias el proyecto: Irene Centurión, Martín Freigedo, Danny Freira, Sebastián Goinheix, Leonel Muinelo, Martín Pérez, Inés Vázquez.

Se reconoce especialmente el aporte fundamental de las contrapartes técnicas de los Gobiernos Departamentales (GD) que participaron del proyecto: Leticia Mazzini, Emiliano Santacruz, Sebastián Berazategui y Alejandro Sosa del Centro de Estudios Estratégicos Canario del GD de Canelones; Alejandro Bertón, Rodrigo Vargas, Sabrina Rivero y Gonzalo Farías de la Dirección de Desarrollo y Ambiente del GD de Rivera; Wilson Ramírez, Juan Pedro Ravela y Mariana Fabre del Instituto Departamental de Estadísticas y Rossana Reyes de la Escuela de Gobernanza del GD de San José.

Forma de citación sugerida para este documento: Rodríguez Miranda, A. & Vial Cossani, C. (2025) “Una aproximación al análisis de la contribución de los gobiernos departamentales al desarrollo territorial en Uruguay”. Serie Documentos de Trabajo, DT 21/2025. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Una aproximación al análisis de la contribución de los gobiernos departamentales al desarrollo territorial en Uruguay

Adrián Rodríguez Miranda (*), Camilo Vial Cossani (**)

Resumen

Esta investigación, resultado de un proyecto financiado por la ANII, analiza el papel de los Gobiernos Departamentales (GD) en el desarrollo territorial de Uruguay. A partir del Índice de Desarrollo Regional (IDERE-UY), que mide el desempeño de los departamentos en ocho dimensiones —bienestar y cohesión, economía, educación, salud, instituciones, seguridad, ambiente y género—, se trabajó en forma piloto con los GD de Rivera y San José para desarrollar una metodología que aproxima la contribución de los GD al desarrollo territorial. Para tal fin, se identifican los bienes y servicios públicos (BSP) provistos por los GD, se los clasifica según las dimensiones del IDERE, se mide el grado de autonomía en su provisión y el peso que tienen en el presupuesto total de la Intendencia. Los resultados muestran que los GD contribuyen de manera significativa y autónoma al desarrollo territorial, alcanzando en la mayoría de las dimensiones índices de autonomía superiores a 2,5 (en una escala de 0 a 3). Al conjugar autonomía y peso presupuestal destacan, en ambos casos, las dimensiones de bienestar y cohesión, economía y ambiente. Sin embargo, se observan diferencias en prioridades presupuestales y en la forma de provisión de los BSP, reflejo de estrategias, características y desafíos territoriales específicos. Las conclusiones subrayan que los GD trascienden las funciones tradicionales vinculadas servicios básicos (ej. alumbrado, barrido y calles), para constituirse en actores estratégicos capaces de orientar políticas de desarrollo con márgenes importantes de autonomía. En síntesis, la acción departamental resulta significativa y estratégica, aunque condicionada por un contexto que muchas veces limita sus márgenes de decisión y las fuentes de recursos financieros, lo que vuelve clave la articulación con la política nacional. Reconocer estas contribuciones no solo permite valorar el rol actual de los gobiernos subnacionales, sino también reflexionar sobre cómo potenciarlos para fortalecer políticas nacionales de desarrollo más integradas y sensibles a la diversidad territorial.

Palabras clave: desarrollo territorial, gestión subnacional, descentralización, políticas subnacionales de desarrollo, Uruguay, departamentos.

Código JEL: H70, H77, O18, R58

(*) Adrián Rodríguez Miranda, Instituto de Economía (Iecon), Universidad de la República, Uruguay, correo electrónico: adrian.rodriguez@fcea.edu.uy

(**) Camilo Vial Cossani, Universidad Autónoma de Chile, Chile, correo electrónico: camilo.vial@uautonoma.cl & Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, correo electrónico: camilo.vial@cienciassociales.edu.uy

Abstract

This research, funded by the National Agency for Innovation and Research (ANII), examines the role of Departmental Governments (DG) in territorial development in Uruguay. Building on the Regional Development Index (IDERE-UY), which measures departmental performance across eight dimensions—well-being and cohesion, economy, education, health, institutions, security, environment, and gender—a pilot study was conducted with the DGs of Rivera and San José to develop a methodology for assessing their contribution to territorial development. The approach involved identifying the public goods and services (PGS) provided by DGs, classifying them according to IDERE dimensions, and measuring both the degree of autonomy in their provision and their relative weight within the departmental budget. The findings reveal that DGs contribute significantly and autonomously to territorial development, reaching autonomy scores above 2.5 (on a scale of 0 to 3) in most dimensions. When combining autonomy with budgetary weight, the dimensions of well-being and cohesion, economy, and environment emerge as the most prominent in both cases. However, variations in budgetary priorities and in the modes of PGS provision reflect distinct strategies, departmental characteristics, and context-specific challenges. The conclusions highlight that DGs transcend their traditional functions associated with basic services (e.g., street lighting, cleaning, and roads) to become strategic actors capable of shaping development policies with meaningful levels of autonomy. In sum, departmental action is both significant and strategic, although constrained by external contexts that often limit decision-making capacities and financial resources, underscoring the importance of alignment with national policy. Recognizing these contributions not only enhances the value of the current role of subnational governments but also provides a basis for strengthening their potential to support more integrated national development policies that take into account Uruguay's territorial diversity and specificities.

Keywords: territorial development, subnational management, decentralization, subnational development policies, Uruguay, departments.

JEL Classification: H70, H77, O18, R58

1 Introducción

Este documento resulta de una investigación desarrollada entre 2022 y 2024 en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República financiada por la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) por el Fondo María Viñas (FMV 166598, convocatoria 2021). Dada la configuración del Estado uruguayo, su división político-administrativa y la distribución de facultades y atribuciones a nivel nacional y sub-nacional, dicha investigación buscó contribuir a dar respuesta a la siguiente pregunta:

¿Cómo se puede dar cuenta de la contribución desde los Gobiernos Departamentales (GD) al desarrollo territorial, en un rol de articulación con las políticas nacionales y sus recursos, así como mediante políticas y acciones propias?

Para avanzar en la respuesta a la pregunta, la investigación se propuso dos grandes objetivos, que se reflejan, a su vez en dos productos principales del proyecto de investigación:

- 1) La construcción de un Índice de Desarrollo Regional para Uruguay (IDERE-UY) que permita identificar la situación absoluta y relativa del desarrollo territorial en cada departamento, desde un enfoque multidimensional, es decir, que permita diferenciar desafíos y oportunidades en diferentes dimensiones del desarrollo. Este resultado está contenido en la publicación Rodríguez Miranda et al. (2024), y en la página web: <https://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/IDERE/>
- 2) Vinculado al resultado anterior, se trabajó en una propuesta piloto, con tres Gobiernos Departamentales, para desarrollar indicadores que sirvan de insumo para una gestión territorial del desarrollo, que constituya una herramienta para conocer hacia qué dimensiones del desarrollo y de qué forma, el Gobierno Departamental (GD) está orientando sus acciones y recursos, y relacionar esos esfuerzos con los resultados que el departamento obtiene en cada dimensión. Las dimensiones del desarrollo que se consideran son las que calcula el IDERE-UY. Por supuesto, en los resultados de dichas dimensiones por departamento influyen múltiples factores (muchos fuera del control del GD), por lo que no se trata de una atribución de impacto de los recursos y acciones que el GD orienta a cada dimensión. Se trata de ofrecer una herramienta que permita contar con información para poder conocer y tomar decisiones estratégicas respecto a las políticas de los GD en función de los desafíos multidimensionales del desarrollo que enfrentan sus departamentos. Este segundo objetivo y su resultado, se refleja en este documento.

Si bien el segundo aspecto de esta investigación se desarrolló en los departamentos de Rivera, San José y Canelones, el abordaje en este documento sobre la operacionalización de los bienes y servicios públicos que proveen los GD se centró sólo en los dos primeros. Esto es así, porque metodológicamente resultó esencial la información reportada por los GD al Sistema de Información Financiera (SIFI) para determinar la participación de cada bien y servicio público provisto en el presupuesto de cada dimensión del desarrollo. Al momento del desarrollo del trabajo de campo el GD de Canelones estaba implementando por primera vez su sistema de reporte al SIFI, por lo que no se pudo considerar en esta parte del análisis. De todas formas se trabajó

con el GD de Canelones y se recabó mucha información que sirvió de insumo para elaborar la propuesta que se presenta en este documento, por más que no se termina aplicando al caso de Canelones.

Este estudio se organiza en tres grandes secciones. En primer lugar, se contextualiza la discusión a partir de una caracterización general del desarrollo territorial en Uruguay y del rol institucional de los gobiernos departamentales (GD), junto con una presentación del índice IDERE-UY para los departamentos de Rivera y San José. Esta sección inicial permite situar las capacidades y desafíos que enfrentan los GD en el marco de un país con fuertes desigualdades territoriales y con estructuras institucionales y fiscales asimétricas.

En segundo lugar, se desarrolla el marco conceptual y metodológico que orienta el trabajo empírico. Esta sección avanza desde una revisión del concepto de bienes y servicios públicos y las dinámicas de provisión en un esquema de responsabilidades multinivel, hasta una propuesta metodológica para medir la contribución de los GD al desarrollo territorial. Para ello, se construyen dos instrumentos para los departamentos de Rivera y San José: un índice de autonomía en la provisión local de bienes y servicios públicos (BSP) por dimensión del desarrollo y un índice que combina autonomía con prioridad presupuestal. Finalmente, se presenta un análisis exploratorio sobre la relación entre la provisión local de BSP y el desempeño departamental en las dimensiones del IDERE. La tercera y última sección retoma los hallazgos principales, plantea limitaciones del ejercicio realizado y propone una agenda de investigación orientada a fortalecer la comprensión y medición del rol de los gobiernos subnacionales en el desarrollo territorial.

2 Medición del desarrollo territorial y caracterización de los GD

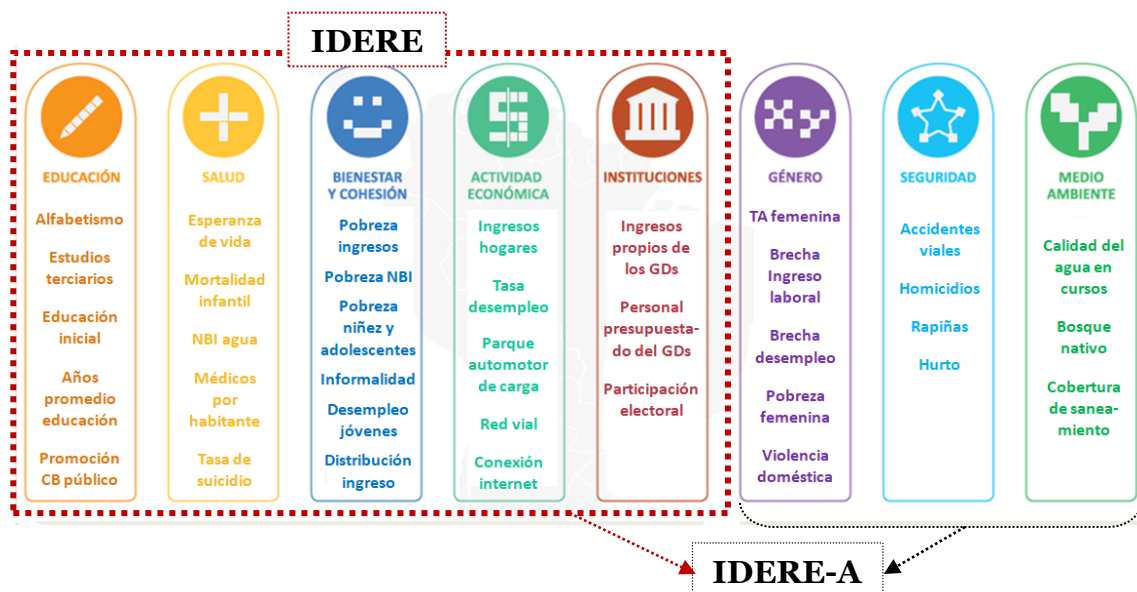
Desarrollo regional (departamental) en Uruguay

En primer lugar, es necesario presentar al Índice de Desarrollo Regional Uruguay (IDERE-UY). No se profundiza aquí en su metodología y forma de cálculo, para lo que remitimos a Rodríguez Miranda et al. (2024). No obstante, se presentan sus principales características.

A partir del antecedente de Rodríguez Miranda y Vial (2021), se consideran cinco dimensiones fundamentales del desarrollo: actividad económica, bienestar y cohesión, educación, salud e instituciones. Estas dimensiones han sido tradicionalmente objeto de priorizaciones y esfuerzos públicos de los GD, más allá de las funciones y atribuciones legales que tienen. En un segundo escalón, representando una agenda emergente en la valoración del desarrollo y con un historial más reciente en cuanto a acciones públicas concretas subnacionales al respecto, se agregan tres dimensiones: ambiente, seguridad y género. De acuerdo con esto, el IDERE-UY se compone de las primeras cinco dimensiones y, por otro lado, se trabaja con un índice ampliado, IDERE-A, que considera a las ocho dimensiones (incorporando a las otras tres). Todas las dimensiones en todos los casos ponderan uniforme entre sí (ponderación uniforme y geométrica entre dimensiones, y para las variables al interior de las dimensiones). La

Figura 1 muestra las dimensiones y las variables que componen el IDERE y el IDERE-A para Uruguay.

Figura 1 Dimensiones y variables consideradas en el IDERE y el IDERE-A



Fuente: Rodríguez Miranda et al. (2024)

Las cinco dimensiones del IDERE

- **Educación:** Se concibe como la capacidad de los habitantes de una región para acceder a una educación de calidad, que promueva el conocimiento, la cultura y amplíe el rango de oportunidades para la vida adulta.
- **Salud:** Se entiende como la capacidad de la población de disfrutar de una vida duradera y saludable, tanto desde el punto de vista físico como mental.
- **Bienestar y cohesión:** Se concibe como una dimensión integral de diversos indicadores de calidad de vida y equidad social.
- **Actividad económica:** Entendida como la posibilidad de los habitantes de una región para vivir en un entorno cuya economía sea sana y estable, que promueva oportunidades laborales y permita acceder a bienes y servicios que aseguren una calidad de vida apropiada.
- **Instituciones:** Entendida como la fortaleza institucional en el nivel subnacional para generar reglas de juego y contextos favorables para el desarrollo.

Las tres dimensiones que amplían la mirada: IDERE-A

- **Género:** Se entiende como la capacidad de mujeres y hombres para experimentar de manera equitativa las diversas oportunidades sociales, económicas y culturales de su entorno.
- **Seguridad:** Entendida como la capacidad que tiene la población de un territorio para vivir en un entorno seguro y confiable, que permita el desarrollo de las actividades sociales, culturales y económicas.
- **Ambiente:** Entendido como la posibilidad que tienen los habitantes de una región para vivir en un contexto que permita satisfacer sus necesidades

actuales, sin comprometer las de las futuras generaciones, en una relación armónica entre desarrollo y medio ambiente.

Todas las variables se estandarizan entre 0 y 1 mediante el método min-max, según la siguiente fórmula:

$$x' = \frac{x - \min(x)}{\max(x) - \min(x)}$$

También se considera la polaridad de las variables, de modo que todas se expresen de 0 a 1 en escala positiva. Por ejemplo, un indicador como la tasa de pobreza o la mortalidad infantil, a mayor valor incide negativamente sobre la dimensión respectiva (variables con polaridad negativa), mientras que un indicador como el ingreso de las personas o los años promedio de educación, a mayor valor incrementa el valor de la dimensión (polaridad positiva). En suma, todas las variables se expresan entre 0 y 1, siendo 1 el mejor valor posible.

Los valores máximos y mínimos para considerar en cada variable son construidos de acuerdo con los siguientes criterios, en orden de prioridad y en función de la disponibilidad de datos:

- Siguiendo estándares teóricos, técnicos o normativos. Por ejemplo, parámetros técnicos sobre la calidad de los cursos de agua, o la definición normativa de fijar como máximo 100% de población alfabetizada.
- Estándares mundiales de mejor desempeño (en el período 2006-2022). Por ejemplo, para años promedio de educación formal en la población mayor de 24 años el máximo de referencia es Alemania, con 14 años.
- Valores observados (mínimos y máximos) de la propia muestra de datos del IDERE Uruguay, ajustando con -25% a los límites mínimos y aumentando en +25% a los máximos (con el objeto de evitar que las unidades estudiadas tomen los valores extremos de 0 y 1).

En cuanto a la ponderación del IDERE Uruguay y el IDERE-A, se considera, como se señaló antes, una ponderación uniforme para todas las variables para agregarse en dimensiones y, luego, nuevamente ponderación uniforme de las dimensiones para agregarse en el índice sintético final. A su vez se utiliza para promediar, en todos los casos, la media geométrica. Esto se fundamenta en que esta forma de calcular la media es menos sensible a casos extremos y diferencias en la distribución de las variables que se promedian. Conceptualmente, premia los desempeños más balanceados entre variables para conformar las dimensiones, y entre dimensiones para conformar el IDERE.

En definitiva, el IDERE-UY, IDERE-A y las diferentes dimensiones consideradas individualmente, se expresan en valores entre 0 y 1, donde 1 representa el mejor estado teórico del desarrollo o de la dimensión en cuestión, y el valor 0 el peor estado teórico. En este sentido, la interpretación es igual de directa y sencilla que la del IDH.

Si bien no es posible reducir la complejidad del desarrollo, ni de una de sus dimensiones, en un número, el IDERE y sus dimensiones, nos pueden informar a nivel departamental sobre las trayectorias históricas, las tendencias emergentes, los cambios

de rumbos, dar señales de atención o alerta, así como ayudar a identificar desafíos y oportunidades. Para una correcta interpretación, los resultados deben contextualizarse con toda la información disponible y relevante en cada territorio

Los GD en Uruguay, recursos y competencias

En segundo lugar, es necesario describir al segundo nivel de gobierno en Uruguay, los Gobiernos Departamentales (GD), sus competencias, sus recursos y su relación con el Gobierno Nacional.

Los Gobiernos Departamentales (GD) están integrados por el Intendente (ejecutivo) y la Junta Departamental (legislativo). El Intendente se elige cada cinco años con posibilidad de una reelección y cuenta siempre con mayoría en la Junta (que tiene un total de 31 ediles, sin remuneración). La Carta de 1996 introduce la descentralización (art. 50), crea el Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), que coordina políticas y distribuye transferencias nacionales a los GD (art. 214).

Las competencias legales derivan de la Ley Orgánica de 1935, centrada en servicios locales tradicionales (por ejemplo: higiene, vialidad, tránsito, mercados locales de abasto, cementerios, espectáculos, playas). Aunque no ha sido sustituida, nuevas normativas y leyes ampliaron las atribuciones de los GD. Destaca la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) que otorgó a los GD potestad normativa plena sobre uso del suelo y planes de ordenamiento, y la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (2009) que creó un tercer nivel de gobierno (Municipios).

Como se ha señalado antes, Uruguay muestra importantes disparidades en el desarrollo departamental, observándose distancias significativas entre la costa sur y el centro y noreste del país. La evidencia nacional señala que tales disparidades reflejan diferentes capacidades efectivas de gestión en los gobiernos departamentales, argumentando que los procesos de descentralización favorecen la convergencia en el desarrollo territorial en la medida que se acompañe de una eficiente gestión subnacional (Muinel-Gallo & Rodríguez Miranda, 2014; Muinel-Gallo, Rodríguez Miranda & Castro, 2016). También hay abundante evidencia internacional al respecto: peores desempeños en desarrollo regional parecen relacionarse con peores instituciones y capacidades de los gobiernos subnacionales (Kyriacou, Muinel-Gallo & Roca-Sagalés, 2017; Lessmann, 2012; Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2010).

Por su parte, los GD ejecutan aproximadamente solo el 10% del presupuesto nacional (Muinel-Gallo et al, 2019). De todas formas, tienen importante protagonismo en determinados ámbitos de política pública, como uso de la tierra, transporte público y servicios de salud primaria (Freigedo & Goinheix, 2019). Además, aunque las competencias formales no varían entre departamentos, se observan diferentes capacidades departamentales para ejercer autónomamente sus funciones, de acuerdo con el Índice de Autonomía Local para Uruguay (Freigedo & Goinheix, 2021).

Estudios recientes (Freigedo & Goinheix, 2019) muestran que los GD tienen alta autonomía organizacional y legal, capacidad media-alta en lo fiscal (con predominio de

ingresos propios) y discrecionalidad limitada en políticas sociales, salvo excepciones como transporte, ordenamiento territorial y ciertos servicios de salud. La autonomía se ve restringida por la primacía del gobierno nacional en muchas políticas, pero, sin embargo, en la práctica, los GD también intervienen en desarrollo local, apoyo a educación, salud y políticas sociales.

En el presupuesto departamental los ingresos provienen de recursos propios (60–70%), como contribución inmobiliaria, patente de rodados, impuesto a inmuebles rurales y tasas varias, y, por otro lado, de transferencias nacionales (30–40%). La Constitución establece dos mecanismos principales para las transferencias: i) art. 214, que destina 3,33% del Presupuesto Nacional a los departamentos, distribuidos con criterios que se determinan en la Comisión Sectorial de Descentralización y son acordados con el Gobierno Nacional en cada ley de presupuesto para cada quinquenio; ii) art. 298, que regula el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), financiado con un porcentaje de los tributos recaudados fuera de Montevideo, ejecutado en parte directamente por el Poder Ejecutivo y en parte por los GD mediante proyectos aprobados por la Oficina de Presupuesto y Planeamiento de Presidencia. A ello se suma un reciente Fondo de Asimetrías (2020) para los departamentos más rezagados, pero que representa un porcentaje muy menor de las transferencias totales (1% aproximadamente).

El Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de Descentralización constituyen los principales ámbitos de coordinación entre los GD y el nivel nacional. Estos espacios promueven cooperación interdepartamental y acuerdos sobre distribución de recursos. En general, las relaciones intergubernamentales en Uruguay se caracterizan por su orientación cooperativa, en un marco legal que fomenta la descentralización, aunque limitado por la tradición centralista y la capacidad desigual de los departamentos y sus gobiernos.

Otro aspecto importante refiere a la necesidad del fortalecimiento de las capacidades técnicas y recursos humanos especializados en los GD, para avanzar en la implementación efectiva de políticas públicas subnacionales que puedan abordar de manera integral temas como el desarrollo sostenible, la planificación urbana y la gestión ambiental. En este sentido, es necesario mejorar la formación del personal, modernizar los sistemas de gestión y promover la adopción de tecnologías que faciliten la toma de decisiones basada en evidencia. Además del apoyo desde el gobierno nacional, la cooperación con universidades y organismos internacionales podría ser una vía para fortalecer estas capacidades.

La tardía creación en el siglo XXI del tercer nivel de gobierno, el Municipio, genera condiciones que empujan a una revisión de todo el sistema de relaciones intergubernamentales, en particular, respecto a las competencias de cada nivel de gobierno. Antes de la existencia de los Municipios, los Gobiernos Departamentales en Uruguay se asimilaban más a las características del tercer nivel de gobierno en la experiencia comparada en América Latina, que a un segundo nivel de gobierno intermedio entre lo local y lo nacional. En la nueva estructura, con tres niveles de gobierno, y dada la ampliación de funciones de los Gobiernos Departamentales que se ha venido produciendo por vía de los hechos en las últimas décadas, sería necesaria una

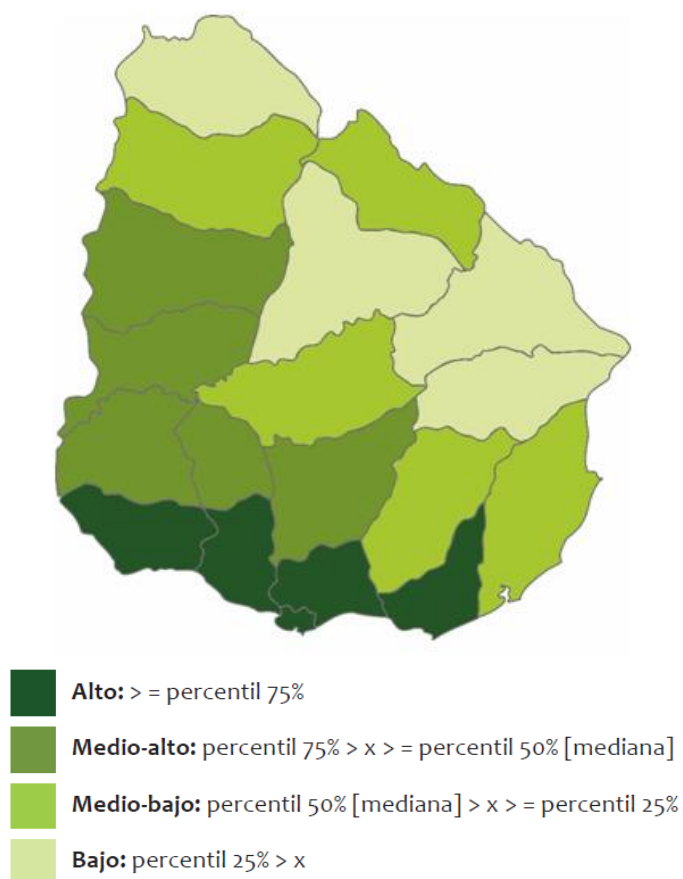
actualización del marco normativo, revisar la distribución de competencias y recursos entre niveles, en el marco de una mayor coordinación con el nivel central y entre Gobiernos Departamentales para la efectividad de las políticas públicas.

El IDERE-UY para los casos de estudio: Rivera y San José.

A continuación se ofrece un breve resumen de los resultados generales del IDERE-UY, el IDERE-A y las dimensiones de cada caso, para los departamentos de Canelones, Rivera y San José, a partir de la publicación Rodríguez Miranda et al (2024), cuya información se puede consultar (y descargar los datos) en la web: <https://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/IDERE/>.

La Figura 2 muestra el mapa de Uruguay con los departamentos clasificados en niveles de desarrollo alto, medio-alto, medio-bajo y bajo, de acuerdo con la distribución de los valores del IDERE. Entonces, se consideran de desarrollo alto los departamentos cuyo valor de IDERE se encuentra por encima del 75% de los valores para los 19 departamentos del país, de desarrollo medio-alto los departamentos que se sitúan entre el percentil 75% y la mediana (50%), de desarrollo medio-bajo los que se sitúan por debajo de la mediana (50%) y hasta el percentil 25% y, finalmente, de desarrollo bajo los que se encuentran por debajo del valor del percentil 25%.

Figura 2 Mapa del desarrollo regional según valores del IDERE 202



Fuente: Rodríguez Miranda et al. (2024)

En 2022 el mapa muestra una “L” corta del desarrollo, que sitúa a los departamentos del sur, desde Colonia a Maldonado, y los del litoral con Argentina hasta Paysandú, como los que registran valores altos y medio-altos del IDERE-UY. La tabla 1 muestra los valores del IDERE para cada departamento. Montevideo es el líder del ranking, con un valor de 0,74, seguido por Canelones, con 0,63. Junto con estos departamentos, Colonia (0,59), Maldonado (0,59) y San José (0,56) conforman el grupo de desarrollo relativo alto. Por otra parte, en el grupo de desarrollo relativo medio-alto, con valores entre 0,50 y 0,55, se encuentran Florida, Paysandú, Soriano, Río Negro y Flores. Con un desarrollo medio-bajo se ubican Rocha, Rivera, Durazno, Lavalleja y Salto, con valores entre 0,45 y 0,48. Por último, los departamentos de Tacuarembó, Cerro Largo, Artigas y Treinta y Tres presentan un desarrollo relativo bajo (entre 0,37 y 0,43).

El Cuadro 1 muestra que San José está entre los mejores desempeños globales del IDERE en el país, ocupando el quinto lugar en el ranking de 2022 para los 19 departamentos. Rivera en cambio, se sitúa en el lugar 12 del ranking. No obstante, Rivera está muy bien situado respecto a sus departamentos vecinos en la región noreste, siendo el único que en la Figura 2 presenta un desarrollo medio bajo, y no bajo, como sucede en el resto de la región.

Cuadro 1. IDERE Uruguay global, por dimensión en 2022 y evolución 2006-2022. Departamentos ordenados por *ranking* IDERE 2022; en la lectura por columna el color verde indica un valor mayor al promedio.

Departamento	Educación	Salud	Bienestar y cohesión	Economía	Instituciones	IDERE 2022	Ranking 2022	IDERE 2006	Var. (%) 2006- 2022
Montevideo	0,78	0,83	0,67	0,77	0,68	0,74	1	0,56	33,1
Canelones	0,66	0,61	0,68	0,64	0,57	0,63	2	0,42	51,2
Colonia	0,64	0,52	0,75	0,64	0,46	0,59	3	0,43	37,0
Maldonado	0,61	0,60	0,69	0,42	0,68	0,59	4	0,44	34,2
San José	0,53	0,47	0,71	0,60	0,52	0,56	5	0,35	59,6
Florida	0,53	0,62	0,72	0,47	0,47	0,55	6	0,37	50,4
Paysandú	0,63	0,61	0,64	0,33	0,49	0,53	7	0,35	48,6
Soriano	0,60	0,51	0,61	0,44	0,48	0,52	8	0,38	39,7
Río Negro	0,64	0,51	0,73	0,38	0,41	0,52	9	0,34	51,7
Flores	0,58	0,53	0,70	0,53	0,29	0,50	10	0,38	33,6
Rocha	0,56	0,50	0,63	0,29	0,52	0,48	11	0,28	72,0
Rivera	0,58	0,53	0,62	0,32	0,38	0,47	12	0,26	80,1
Durazno	0,50	0,46	0,69	0,34	0,38	0,46	13	0,30	53,3
Lavalleja	0,52	0,52	0,65	0,26	0,40	0,45	14	0,32	39,7
Salto	0,66	0,57	0,61	0,18	0,43	0,45	15	0,31	46,4
Tacuarembó	0,49	0,52	0,63	0,27	0,33	0,43	16	0,28	54,5
Cerro Largo	0,56	0,47	0,59	0,29	0,31	0,42	17	0,26	65,3
Artigas	0,50	0,50	0,65	0,20	0,30	0,39	18	0,24	65,2
Treinta y Tres	0,55	0,46	0,60	0,15	0,31	0,37	19	0,22	65,4
Promedio	0,59	0,54	0,66	0,40	0,44	0,51		0,34	51,6
Desvío estándar	0,07	0,09	0,05	0,17	0,12	0,09		0,08	13,7

Fuente: Rodríguez Miranda et al. (2024)

En términos de cada dimensión, San José presenta desempeños superiores al promedio general de los departamentos, salvo en salud y educación, donde muestra un desempeño inferior al promedio. Rivera muestra, en general, un desempeño inferior al promedio de cada dimensión.

Otro aspecto para señalar es la evolución del IDERE-UY entre 2006 y 2022. En promedio, para los 19 departamentos se registra un aumento del IDERE-UY de un 52%, pasando de 0,34 en 2006 a 0,51 en 2022. San José tiene un desempeño superior al promedio (crece un 60%), mientras que Rivera es el departamento entre los 19 que más mejora en el IDERE en ese período (80%).

Cuadro 2. Evolución del IDERE Uruguay 2006-2022

Departamentos ordenados según mayor valor del IDERE en 2022; por columna el color verde indica un valor mayor al promedio.

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. 2006-2022	Var. anual (log.)
Montevideo	0,56	0,56	0,60	0,62	0,63	0,66	0,66	0,67	0,70	0,70	0,70	0,71	0,72	0,72	0,72	0,71	0,74	33%	1,6%
Canelones	0,42	0,42	0,47	0,49	0,51	0,52	0,57	0,59	0,60	0,61	0,61	0,62	0,62	0,62	0,60	0,61	0,63	51%	2,5%
Colonia	0,43	0,45	0,47	0,51	0,55	0,57	0,58	0,61	0,60	0,59	0,60	0,58	0,58	0,58	0,56	0,56	0,59	37%	1,6%
Maldonado	0,44	0,44	0,46	0,51	0,54	0,53	0,54	0,56	0,55	0,57	0,58	0,57	0,57	0,60	0,58	0,58	0,59	34%	1,7%
San José	0,35	0,40	0,42	0,44	0,48	0,51	0,50	0,50	0,51	0,53	0,53	0,53	0,55	0,53	0,51	0,54	0,56	60%	2,2%
Florida	0,37	0,39	0,41	0,43	0,45	0,47	0,52	0,50	0,53	0,54	0,55	0,54	0,54	0,55	0,51	0,54	0,55	50%	2,3%
Paysandú	0,35	0,37	0,38	0,42	0,44	0,47	0,48	0,47	0,50	0,50	0,50	0,51	0,50	0,51	0,49	0,49	0,53	49%	2,1%
Soriano	0,38	0,39	0,42	0,42	0,45	0,47	0,48	0,50	0,49	0,50	0,52	0,51	0,50	0,51	0,50	0,49	0,52	40%	1,8%
Río Negro	0,34	0,36	0,39	0,40	0,41	0,43	0,46	0,43	0,45	0,46	0,48	0,46	0,45	0,49	0,47	0,51	0,52	52%	2,1%
Flores	0,38	0,40	0,42	0,44	0,45	0,46	0,47	0,47	0,48	0,48	0,45	0,48	0,45	0,50	0,47	0,47	0,50	34%	1,2%
Rocha	0,28	0,33	0,37	0,35	0,42	0,41	0,44	0,43	0,44	0,43	0,45	0,45	0,46	0,49	0,46	0,45	0,48	72%	2,6%
Rivera	0,26	0,27	0,29	0,35	0,40	0,39	0,43	0,42	0,43	0,44	0,43	0,45	0,43	0,43	0,43	0,43	0,47	80%	3,0%
Durazno	0,30	0,31	0,33	0,36	0,36	0,39	0,42	0,41	0,41	0,41	0,42	0,43	0,43	0,41	0,42	0,45	0,46	53%	2,3%
Lavalleja	0,32	0,33	0,37	0,37	0,38	0,40	0,42	0,45	0,45	0,45	0,43	0,45	0,46	0,46	0,45	0,44	0,45	40%	2,0%
Salto	0,31	0,33	0,35	0,37	0,36	0,39	0,40	0,40	0,41	0,44	0,46	0,44	0,44	0,44	0,41	0,43	0,45	46%	2,0%
Tacuarembó	0,28	0,31	0,33	0,35	0,37	0,38	0,42	0,40	0,42	0,42	0,43	0,42	0,42	0,42	0,37	0,39	0,43	55%	1,9%
Cerro Largo	0,26	0,25	0,31	0,32	0,33	0,32	0,37	0,41	0,39	0,40	0,38	0,41	0,40	0,42	0,41	0,41	0,42	65%	3,0%
Artigas	0,24	0,25	0,29	0,32	0,33	0,36	0,39	0,39	0,40	0,40	0,39	0,41	0,39	0,40	0,39	0,39	0,39	65%	2,7%
Treinta y Tres	0,22	0,24	0,23	0,31	0,34	0,30	0,35	0,33	0,35	0,37	0,34	0,39	0,36	0,35	0,36	0,34	0,37	65%	2,7%
Promedio	0,34	0,36	0,38	0,41	0,43	0,44	0,47	0,47	0,48	0,49	0,49	0,49	0,49	0,50	0,48	0,49	0,51	49%	2,1%
Máx./Prom.	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5		
Máx./Mín.	2,5	2,4	2,6	2,0	1,9	2,2	1,9	2,0	2,0	1,9	2,1	1,8	2,0	2,1	2,0	2,1	2,0		

Fuente: Rodríguez Miranda et al. (2024)

El Cuadro 2 muestra el detalle de la evolución del IDERE Uruguay de 2006 a 2022. A pesar de la mejora absoluta que, como se señaló antes, se verifica para todos los departamentos, ese proceso no se acompaña de cambios relativos significativos. En efecto, durante todo el período la distancia entre el valor máximo del IDERE y el

promedio se mantiene en el entorno de una vez y media (entre 1,4 y 1,6). En cuanto a la distancia entre el máximo valor y el mínimo registrados para el IDERE, luego de una caída de 2,5 a 2 entre 2006 y 2009, se mantiene hasta 2022 en una ratio en el entorno del doble.

El Cuadro 3 muestra la comparación entre el IDERE Uruguay y la versión ampliada, el IDERE-A. Lo primero a señalar es que no se observan grandes cambios entre el IDERE y el IDERE-A en los primeros cuatro departamentos del ranking, salvo un reordenamiento dentro de esos mismos cuatro. Maldonado pasa del cuarto al primer lugar y Montevideo del primer lugar al segundo. Colonia se mantienen en el mismo tercer lugar, mientras que Canelones pasa del segundo lugar al cuarto. Entre los lugares quinto y noveno se mantienen los mismos departamentos, subiendo o bajando algún lugar. Otro tanto sucede entre el lugar 10 y el 17, donde se posicionan los mismos departamentos, pero también con cambios en el orden. Los departamentos que más cambian son Salto, que sube del lugar 15 al 10, y Rocha, que cae del lugar 11 al 15. En la parte baja del ranking, Artigas y Treinta y Tres se mantienen en los lugares 18 y 19.

Cuadro 3. Comparación entre resultados del IDERE y el IDERE-A para 2022

Departamentos ordenados por *ranking* IDERE.

Departamento	IDERE	Ranking IDERE	IDERE-A	Ranking IDERE-A
Montevideo	0,743	1	0,613	2
Canelones	0,632	2	0,563	4
Colonia	0,594	3	0,592	3
Maldonado	0,592	4	0,648	1
San José	0,561	5	0,553	7
Florida	0,555	6	0,559	5
Paysandú	0,527	7	0,547	9
Soriano	0,525	8	0,548	8
Río Negro	0,517	9	0,557	6
Flores	0,504	10	0,490	12
Rocha	0,485	11	0,486	15
Rivera	0,469	12	0,494	11
Durazno	0,458	13	0,480	16
Lavalleja	0,450	14	0,478	17
Salto	0,448	15	0,511	10
Tacuarembó	0,426	16	0,489	13
Cerro Largo	0,425	17	0,488	14
Artigas	0,395	18	0,463	18
Treinta y Tres	0,370	19	0,452	19

Fuente: Rodríguez Miranda et al. (2024)

En general, el *ranking* por el IDERE-A correlaciona bastante con el que resulta por el IDERE. Sin embargo, la utilidad de incorporar el IDERE-A radica en la complementación del análisis para cada departamento, en general, y en su desempeño particular en las tres dimensiones nuevas. Como se ha señalado, género, seguridad y ambiente representan aspectos más complejos de abordar y medir, por tratarse de

emergentes que se empiezan a incorporar en forma sustantiva a la agenda en el siglo XXI. A pesar de las dificultades para la medición y la necesidad de mejorar la construcción de estas dimensiones, visibilizar los resultados que se obtienen con estas aproximaciones permite contribuir al proceso de redefinición de los problemas del desarrollo, dando lugar a la discusión sobre las agendas correspondientes y cómo afectan al desarrollo global de los territorios

En el caso de San José, pasa del quinto lugar en el ranking por IDERE-UY a un séptimo lugar por el IDERE-A. Por su parte, Rivera pasa del lugar 12 al 11.

Como consideración para cuando se presenten los resultados de provisión de bienes y servicios públicos por parte de los GD y se compare con el desempeño del departamento en las dimensiones del IDERE, en el caso del IDERE-A, sobre todo en la dimensión ambiente, hay que apuntar que el índice no recoge algunos aspectos que son centrales en la gestión y provisión de servicios públicos locales. En particular, la gestión de los residuos, tanto la recolección, reciclaje, educación ambiental y disposición final, no se reflejan en la dimensión ambiental del IDERE-A. Esto se debe a la falta de información comparable para poder utilizar en dicho índice, que compara los 19 departamentos. No obstante, esto afecta significativamente la potencia de dicha dimensión para vincular desempeño del departamento con gestión del GD.

El Cuadro 4 muestra el desempeño de las ocho dimensiones del desarrollo consideradas para Rivera y San José, en el período 2006 a 2022, en base al IDERE (Rodríguez Miranda et al, 2024).

Cuadro 4. Evolución dimensiones del IDERE para Rivera y San José 2006-2022

DIMENSIÓN	Evolución de la dimensión del IDERE para Rivera			Evolución de la dimensión del IDERE para San José		
	Valor 2022	Variación absoluta 2006-2022	Variación en ranking de deptos. 2006-2022	Valor 2022	Variación absoluta 2006-2022	Variación en ranking de deptos. 2006-2022
ACTIVIDAD ECONÓMICA	0.32	122%	18%	0.60	147%	31%
AMBIENTE	0.50	30%	9%	0.36	58%	32%
B&C	0.62	121%	36%	0.71	52%	-6%
EDUCACION	0.58	121%	16%	0.53	185%	49%
GÉNERO	0.58	56%	18%	0.60	37%	4%
INSTITUCIONES	0.38	0%	5%	0.52	-23%	-19%
SALUD	0.53	75%	34%	0.47	26%	-4%
SEGURIDAD	0.54	-35%	-28%	0.74	-6%	4%

Fuente: Rodríguez Miranda et al. (2024)

En el caso de Rivera se observa una mejora absoluta muy importante, en el entorno del 121%, para tres dimensiones: actividad económica, bienestar y cohesión y educación. En términos relativos al ranking entre departamentos la dimensión de bienestar y cohesión mejora un 36%, mientras que actividad económica un 18% y educación 16%. Por otra parte, la dimensión salud mejora un 75% en términos absolutos, pero mejora un 34% en términos relativos al ranking entre departamentos, casi el mismo

desempeño que para bienestar y cohesión. En género mejora un 58% en términos absolutos y 18% en términos de posición relativa en ranking. En ambiente las mejoras son más moderadas (30% y 9%). En instituciones el desempeño es de mantenimiento, no se mejora ni se empeora prácticamente, y en seguridad hay una evolución negativa, tanto en términos absolutos como relativos.

En San José se observa la mayor mejora absoluta en educación y actividad económica, con un crecimiento de 185% y 147% respectivamente, y mejoras relativas de 49% y 31%. Ambiente y Bienestar y Cohesión mejoran en términos absolutos entre 50% y 60%, pero mientras la primera dimensión mejora también en términos del ranking, la segunda empeora (es decir, otros departamentos mejorar mucho más). Género y Salud presentan mejoras absolutas más moderadas (35% y 26%), y en términos relativos un muy leve crecimiento y leve retroceso respectivamente. Por otro lado, en seguridad el desempeño es levemente negativo en término absoluto y levemente positivo en términos relativos. En instituciones el desempeño es de desmejora en términos absolutos y relativos (en ambos casos con una caída en el entorno de 20%).

3 Marco conceptual y metodología

Estrategia metodológica y trabajo de campo

Para abordar el desafío de analizar cómo contribuyen los GD a las diferentes dimensiones del desarrollo, tomando como referencia las dimensiones del IDERE-UY, la investigación adoptó como estrategia metodológica realizar un estudio piloto en tres GD: Canelones, San José y Rivera. La selección de los GD buscó viabilizar la realización del trabajo considerando un compromiso importante del nivel político (Intendentes) y de los equipos que constituyeron contrapartes técnicas de este proyecto en cada GD. Esto resultó fundamental para el logro de los resultados que se muestran en este documento. Por otra parte, se trata de departamentos que muestran características interesantes para utilizar como experiencias piloto. Se trata de GD de distintos partidos políticos, lo que ofrece variedad y representatividad (son los tres partidos que gobiernan en el nivel departamental en el país). Además, Rivera es un departamento del noreste que se sitúa por debajo del promedio de desarrollo de los departamentos del país, mientras que Canelones y San José, situados en el sur, son de los departamentos con mayor desarrollo relativo en 2022 (Rodríguez Miranda et al. 2024).

De acuerdo con Rodríguez Miranda et al. (2017), Canelones es una economía compleja, la que más aporta al PIB nacional luego de Montevideo y con sectores industriales y de servicios potentes, resultado de que conforma el área metropolitana de Montevideo. San José tiene un nivel intermedio de complejidad, que muestra rasgos industriales y lógicas metropolitanas, que conviven con una importante base de economía agropecuaria y agrícola. Rivera es una economía en transición con algunas industrias potentes (madera), pero muy dependiente del comercio de frontera y aún con un peso muy importante del sector primario. Finalmente, en los tres casos se registraban experiencias de trabajo previo en planificación y preocupación por incidir desde el GD en el desarrollo territorial, más allá de una visión de proveedor de servicios “municipales”.

Dada la complejidad en tamaño de Canelones (por población, trama urbana y rural y diversificación de su economía), lo que se refleja en una estructura también compleja de su GD, al no contar con información del Sistema de Información Financiera (SIFI), ya que el GD se encontraba en fase de implementación del mismo, se optó por trabajar en la operacionalización de la propuesta con Rivera y San José. No contábamos con los recursos, ni los plazos, para desarrollar una estrategia alternativa para Canelones. No obstante, las mismas actividades que se comentarán líneas abajo, realizadas en Rivera y San José, se llevaron a cabo en Canelones, obteniendo información muy valiosa para dar forma a la propuesta que en este documento se presenta.

Hay que destacar que todo el trabajo, durante casi tres años, se realizó con la colaboración y, en buena parte, con trabajo conjunto, con las contrapartes técnicas de los tres GD. Nos referimos al Instituto de Estadísticas Departamentales en San José, la Dirección de Desarrollo y Ambiente del GD de Rivera y el Centro de Estudios Estratégico Canario del GD de Canelones. La metodología de trabajo consistió en un intercambio permanente entre el equipo de investigación y los equipos de los GD. Esto supuso reuniones periódicas virtuales y presenciales, actividades con unidades y referentes técnicos de los GD, reuniones con los Intendentes y directores, así como instancias de talleres entre el equipo de investigación y las contrapartes técnicas.

A su vez, en paralelo, en el proyecto se elaboró y publicó el IDERE-UY, que es parte fundamental para lograr una interpretación de conjunto de los dos productos que constituyen los objetivos del proyecto: medición del desarrollo departamental y aproximación a como los GD contribuyen a ese desarrollo.

En la propuesta para aproximar la contribución de los GD al desarrollo territorial se destacan los siguientes componentes, que se desarrollan en los siguientes epígrafes:

- La referencia para caracterizar la situación de cada departamento en términos absolutos y relativos de desarrollo es el IDERE-UY, y sus ocho dimensiones.
- Para analizar la contribución de los GD a las dimensiones del IDERE-UY se identifica y caracteriza la provisión de bienes y servicios públicos que realizar el GD y se vinculan con dichas dimensiones.
- Lo anterior lleva a una discusión previa sobre qué son los bienes y servicios públicos y cómo los consideramos en este trabajo, vinculados al GD y su contribución al desarrollo.
- A su vez, es necesario contextualizar la provisión de bienes y servicios públicos de los GD dentro del contexto uruguayo y la autonomía efectiva de los GD.
- En función de la consideración de los anteriores aspectos, se elabora una propuesta que los contempla y operacionaliza en indicadores la aproximación a la contribución de los GD, a través de la provisión de bienes y servicios públicos, a las diferentes dimensiones del desarrollo en el departamento.

Bienes y servicios públicos: una revisión conceptual

El debate tradicional sobre los bienes y servicios públicos se ha estructurado en torno a dos grandes ejes: su rol como instrumento fundamental del Estado para satisfacer necesidades colectivas, y la definición de los límites entre su responsabilidad y la del mercado. Este marco ha sido tensionado por fenómenos contemporáneos como la

globalización, el desarrollo tecnológico, la diversificación de demandas sociales y la búsqueda de modelos de gobernanza capaces de responder a contextos más complejos e interdependientes.

Si bien estos bienes tienen una larga historia, su teorización moderna es relativamente reciente y se ha desarrollado principalmente desde la economía, particularmente a través del federalismo fiscal. Los aportes de Musgrave (1939) y Samuelson (1954) siguen siendo fundamentales. Dos principios definen los bienes públicos: la no rivalidad (el consumo por parte de un usuario no reduce el beneficio de otros) y la no exclusión (nadie puede ser excluido de su consumo). La conjunción de ambas características justifica la intervención estatal, pues su provisión a través del mercado genera problemas como el del *free rider* (Olson, 1965) y se ve limitada por la escasez de recursos. De ahí que autores como Hardin y Cullity (2020) argumenten que su sostenibilidad requiere provisión estatal.

Samuelson aplicó esta concepción a ámbitos como la justicia, defensa, medio ambiente o energía (Maddala y Miller, 1996), donde la falta de acceso puede impactar directamente en el bienestar colectivo (Rozas & Hantke-Domas, 2013). Esta definición ha enfrentado ajustes y críticas. Por un lado, se ha aceptado cierta flexibilidad: algunos bienes se consideran “públicos puros” cuando cumplen plenamente los dos principios (como la defensa), mientras que otros, como ciertos bienes colectivos, sólo parcialmente lo hacen, siendo gestionados también por agentes privados (Stiglitz, 1986; Frank, 1992; Rozas & Hantke-Domas, 2013).

Además, la visión dicotómica entre lo público y lo privado resulta cada vez más limitada, al ignorar experiencias de provisión desde actores del Tercer Sector, como ONG, fundaciones o corporaciones sin fines de lucro. Esto ha abierto el debate sobre los bienes públicos globales (Kaul y Mendoza, 2003) y ha puesto de relieve que los alcances de lo público son fruto de decisiones políticas, no de características inherentes (Desai, 2003).

En contraposición a visiones escépticas, Ostrom (2011) ha mostrado que la cooperación y los acuerdos sociales pueden sostener la provisión de bienes comunes, desafiando modelos individualistas. A diferencia del dilema del prisionero, la interacción y comunicación entre usuarios pueden generar límites y reglas consensuadas para su uso.

Desde el derecho, los servicios públicos han sido definidos clásicamente como prestaciones técnicas regulares orientadas a satisfacer necesidades colectivas, usualmente a cargo del Estado (Bielsa, 1955). García Oviedo (1962) profundiza en esta visión, identificando cuatro características clave: responden a necesidades colectivas; son prestados por el Estado, aunque también pueden ser concesionados; pueden no ser de uso público directo; y deben ser uniformes y regulares.

Estas definiciones han generado consenso, pero también críticas en torno a la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad. Se discute, por ejemplo, quién debe proveer estos servicios y qué constituye una necesidad pública. Actualmente, una definición con mayor aceptación entiende los servicios públicos como

actividades realizadas directa o indirectamente por la administración pública, reguladas por derecho público y orientadas a satisfacer necesidades colectivas, subordinando el interés privado al interés general (Gordillo, 2017). Aunque su provisión puede involucrar actores no estatales, la responsabilidad última sigue siendo del Estado.

Más allá del acto final de proveer un bien o servicio público, rara vez un solo nivel o entidad de gobierno asume su producción y provisión completas. La regla general es la interdependencia entre niveles de gobierno —e incluso entre órganos del mismo nivel— para alcanzar la provisión final. Estas relaciones intergubernamentales son tan esenciales como el diseño mismo de las políticas públicas, ya que abarcan tanto mecanismos formales como dinámicas informales y subjetivas (Wright, 1997).

Según Wright (1997), cinco factores condicionan estas relaciones: 1) número y diversidad de unidades gubernamentales, 2) variedad de funcionarios involucrados, 3) frecuencia e intensidad del contacto entre ellos, 4) voluntad de cooperación, y 5) claridad y suficiencia del financiamiento público. En procesos descentralizadores orientados a mejorar la asignación de bienes y servicios, estas relaciones se vuelven críticas (Finot, 2001; Irarrázaval y Pérez, 2009).

La gobernanza, entendida como un nuevo marco de interacción entre Estado y sociedad, refuerza esta complejidad. En ella, la negociación y cooperación entre instituciones públicas y privadas se tornan claves para formular e implementar políticas (Cerrillo I Martínez, 2005; Mayntz, 2005). Aunque el Estado mantiene un rol central, este puede variar desde posiciones directas hasta secundarias (Aguilar, 2006).

Esto configura una red de interacción compleja donde no solo participan distintos niveles estatales, sino también actores de la sociedad civil —como ONG, gremios, cooperativas, empresas— cuyo grado de participación depende del caso. Por ello, es crucial identificar con claridad el rol que cada órgano cumple en la provisión de bienes y servicios públicos, ya que varios pueden intervenir en su producción y provisión.

Para facilitar este análisis, se proponen seis categorías funcionales que permiten mapear responsabilidades institucionales:

- Planificación: diseño y aprobación de planes y políticas, incluyendo programación presupuestaria y directrices generales.
- Ejecución: implementación directa del bien o servicio a través de programas, obras, asignación de recursos y prestaciones.
- Coordinación: vinculación con actores diversos para colaborar en la provisión.
- Promoción / Fomento: apoyo a iniciativas de otros actores públicos o privados con fines comunes.
- Fiscalización / Control: supervisión de actividades, auditorías, monitoreo.
- Evaluación: revisión del cumplimiento de metas y propuestas de mejora.

Las funciones de planificación y ejecución se consideran las de mayor responsabilidad, al incidir directamente en la definición y concreción de la provisión. Estas pueden incluir funciones complementarias de menor responsabilidad. Por su parte, la

coordinación y promoción representan funciones intermedias: aunque no son exclusivas ni vinculantes, resultan clave para ampliar y adaptar la oferta pública desde los niveles subnacionales, especialmente los gobiernos departamentales.

Finalmente, las funciones de fiscalización y evaluación tienen una responsabilidad indirecta o ex post en la provisión, al contribuir al control de calidad, probidad y efectividad del servicio, más que a su producción inmediata. No obstante, aportan información estratégica para mejorar futuras provisiones.

La autonomía efectiva de los GD en Uruguay

Para poder analizar la contribución de los GD al desarrollo territorial, en particular, a través de la producción local de bienes y servicios públicos, que se puedan vincular a las diferentes dimensiones del desarrollo que, por ejemplo, se consideran en el IDERE-UY, hay que comenzar por analizar cuál es el grado de autonomía efectiva que tienen los GD para realizar e impulsar políticas de desarrollo local.

En esta investigación se partió del diagnóstico sobre el grado de autonomía con el que cuentan los GD que surge del trabajo realizado por Freigedo y Goinheix (2019). Estos autores adaptan, para el caso de Uruguay, una metodología desarrollada en Europa para analizar el grado de autonomía de los gobiernos locales mediante la construcción de un Índice de Autonomía Local (Ladner, 2016; Ladner et al., 2019).

Como señalan Freigedo y Goinheix (2019), Uruguay ha sido históricamente un país fuertemente centralizado (Arocena, 2008), lo que se mantiene aún después de la reforma de la Constitución de 1996 y el proceso de descentralización que crea los Municipios en 2010 (Magri, 2010; Oszlak y Serafinoff, 2011; Oszlak, 2014). Ese fuerte centralismo hace que la decisión sobre cómo, dónde y cuándo implementar políticas se encuentra también fuertemente centralizada (Midaglia et al., 2011).

No obstante, durante lo que va del siglo XXI, los GD han empezado a tomar atribuciones y responsabilidades que se alejan de las básicas dispuestas en la Ley Orgánica Municipal de 1935, que refieren a funciones de corte municipal (el llamado ABC: alumbrado, barrido y calles; simplificando). Este trabajo busca dar cuenta de este fenómeno, visibilizarlo y abrir una discusión sobre el rol de los GD en lo que resta del siglo XXI, donde ya el país cuenta con Municipios (tercer nivel de gobierno que puede realizar de mejor forma varias de las funciones del ABC).

Como se plantea en Rodríguez Miranda (2014) y Rodríguez Miranda et al. (2024), los GD ya realizan acciones y políticas propias en temas de desarrollo económico y social, en ordenamiento territorial (lo que es, además competencia por ley, desde la Ley de OTDS, n° 18308), en muchos casos realizan acciones importantes para promover el capital social y las redes del territorio para dar soporte a iniciativas locales y también captar y aprovechar mejor recursos y políticas nacionales, así como también realizan acciones y políticas muy importantes en dimensiones como la educación y la salud, mejorando la eficacia y eficiencia de los recursos y políticas nacionales en dichas áreas.

En la adaptación del Índice de Autonomía Local para Uruguay que hacen Freigedo y Goinheix (2019), se aborda la autonomía de los GD desde una perspectiva

multidimensional, incorporando aspectos no solo económicos y financieros, sino también políticos e institucionales.

El Cuadro 5 muestra las dimensiones y categorías utilizadas por los autores para analizar la autonomía de los GD. A su vez, a cada dimensión de la autonomía se le asigna un valor, que surge de adaptar la metodología de Ladner (2016). Dicha codificación permite valorar las dimensiones a través de la puntuación de la ausencia o presencia de aspectos concretos para cada aspecto de la autonomía. El Cuadro 6 muestra los resultados obtenidos en Freigedo y Goinheix (2019) para el caso uruguayo (como promedio general para los GD), clasificando el grado de autonomía en cada aspecto concreto que se analiza en: baja, media y alta.

El trabajo de Freigedo y Goinheix (2019) concluye que los GD en Uruguay:

- Tienen una alta autonomía legal; pueden recurrir a órganos superiores (Suprema Corte de Justicia) si sienten violada su autonomía por el gobierno central. Pero en profundidad institucional es media, ya que sus facultades están limitadas por normativas para incidir en ciertas arenas de políticas.
- En las competencias funcionales, en la mayoría de los aspectos vinculados a políticas su capacidad de acción y discrecionalidad efectiva es baja, salvo en los aspectos vinculados al uso de la tierra, el transporte y atención primaria de salud.
- La autonomía fiscal muestra niveles medio-altos. No pueden fijar sus propios tributos, pero en el sistema de transferencias priman las transferencias incondicionadas, y en la mayoría de los GD predominan los recursos financieros propios para solventar su presupuesto (aunque esto varía bastante por departamento).
- La autonomía organizacional de los gobiernos departamentales es alta. Pueden incidir sobre su organización, contratar y fijar los salarios de sus empleados, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales.
- En la relación con el nivel central, en términos generales muestran una autonomía media. En cuanto al control del nivel superior, ese control administrativo no es limitante de la acción local. En cuanto al acceso a los recursos y políticas centrales, hay espacios formales como la Comisión Sectorial de Descentralización y el Congreso de Intendentes (consagrados en la Constitución de 1996), a través de los cuáles los GD tienen (o podrían tener) incidencia directa sobre las políticas nacionales que se aplican en el territorio.

Cuadro 5. Dimensiones de análisis de la autonomía local de los GD.

Dimensión	Variable	Concepto y subdimensión
Autonomía desde una perspectiva legal	Profundidad institucional	Medida en que es formalmente autónomo y puede elegir las tareas que puede llevar a cabo
	Protección legal	Existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local
Autonomía desde la perspectiva funcional	Alcance de la política pública y discrecionalidad política efectiva	Educación primaria
		Asistencia social
		Servicios de salud primaria
		Uso de la tierra
		Transporte público
		Vivienda
		Policía
Autonomía desde la perspectiva financiera	Autonomía fiscal	Grado en que el gobierno local puede gravar independientemente a su población
	Sistema de transferencias financieras	Proporción de transferencias financieras incondicionales en el total de transferencias recibidas por el gobierno local
	Autonomía financiera	Medida en que los recursos económicos locales provienen de recursos propios (impuestos, tasas, pagos por servicios)
	Autonomía de préstamos	Medida en que el gobierno local puede endeudarse de manera autónoma
Autonomía organizacional	Autonomía organizacional	a) En qué medida el gobierno local es libre para decidir sobre su propia organización y sistema electoral; y b) contratar a sus empleados, fijar sus salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales (empresas públicas, etc.)
Relación con el nivel central	Supervisión de la legalidad y conveniencia de los actos administrativos	Grado de control sobre el gasto que tiene el nivel superior sobre el nivel inferior
	Acceso central o regional	En qué medida las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno

Fuente: Freigedo y Goinheix (2019; 15).

Cuadro 6. Nivel de autonomía de los GD en Uruguay, según variables de análisis.

Dimensión	Variable		Nivel de autonomía
Autonomía desde una perspectiva legal	Profundidad institucional		Medio
	Protección legal		Alto
Autonomía desde la perspectiva funcional	Alcance de la política pública y discrecionalidad política efectiva	Educación primaria	Bajo
		Asistencia social	Bajo
		Servicios de salud primaria	Medio
		Uso de la tierra	Alto
		Transporte público	Alto
		Vivienda	Bajo
		Policía	Bajo
		Funciones de cuidado	Bajo
Autonomía desde la perspectiva financiera	Autonomía fiscal		Medio
	Sistema de transferencias financieras		Alto
	Autonomía financiera		Alto
	Autonomía de préstamos		Bajo
Autonomía organizacional	Autonomía organizacional		Alto
Relación con el nivel central	Supervisión de la legalidad y conveniencia de los actos administrativos		Medio
	Acceso central o regional		Medio

Fuente: Freigedo y Goinheix (2019; 29).

4 La propuesta para analizar la contribución de los GD al desarrollo territorial

La identificación de bienes y servicios públicos locales

Como primer paso se procedió a relevar los programas, políticas y acciones que el GD desarrolla, en cada una de las Direcciones de la Intendencia, y se organizaron por dimensiones del IDERE-UY. Esto supuso reuniones con los técnicos, referentes y/o directores de área, con el apoyo de las contrapartes técnicas del proyecto en cada GD. Este primer relevamiento se fundamenta en que las Intendencias y sus direcciones se organizan en clave de programas, proyectos, acciones o políticas específicas, y no en torno a categorías de bienes o servicios públicos provistos. Por lo tanto, la información disponible se hace accesible en ese formato.

A partir de lo anterior, se transformó la información recabada en insumo para identificar bienes y servicios públicos provistos por el GD y vinculados a cada una de las dimensiones del IDERE-UY. Dicha provisión de bienes y servicios públicos constituye la contribución que el GD realiza al desarrollo del departamento en cada dimensión. Hay que decir que un mismo programa, política o acción puede dar lugar a la identificación de más de un bien o servicio público de provisión local. A su vez, un mismo bien y servicio público puede ser provisto desde más de un programa o política. Por lo tanto, en una segunda etapa se tomó la clasificación de la información en clave de programas, proyectos y políticas y se desarmó y reinterpretó en clave de provisión de bienes y servicios públicos provistos por el GD. Se trabajó con información relativa al ejercicio 2023.

La determinación de la autonomía en la provisión de BSP locales

Luego de determinar los bienes y servicios públicos (BSP) provistos por el GD por dimensión, se procede a valorarlos de acuerdo a la autonomía con la cual se proveen, asignando un puntaje de acuerdo a tres aspectos:

1. Tipo de financiamiento del BSP.
2. Relación con el gobierno nacional (GN) para la provisión del BSP.
3. Rol y responsabilidad del GD en la provisión del BSP.

Para asignar puntajes se considera una escala del 1 al 3, siendo el mejor valor el 3, que representa la provisión de BSP con una muy alta autonomía. Para valorar cada situación en la escala de 0 a 3, se consideran las siguientes rúbricas:

- **Financiamiento:**
 - Valor 3: Si está previsto en el presupuesto quinquenal y/o está asegurado (por otra vía) por todo el período de la administración (quinquenio).
 - Valor 2: Si la financiación tiene un horizonte asegurado mayor al año.

- Valor 0,5: Si el financiamiento responde a partidas puntuales y/o cuenta con un horizonte menor o igual a 1 año.
- Relación con el GN:
 - Valor 3: La competencia es exclusiva del GD o con muy alta autonomía.
 - Valor 2: Hay autonomía parcial por parte del GD y/o prestación compartida con GN.
 - Valor 0,5: El GD es subsidiario del GN que es quien hace la prestación del BSP.
- Rol y responsabilidad del GD:
 - Valor 3: participa desde la etapa de planificación.
 - Valor 2: participa desde la etapa de ejecución.
 - Valor 1: participa en la coordinación.
 - Valor 0,5: no realiza la prestación pero tiene función de informar/evaluar/fiscalizar.

Las dos primeras rúbricas ponen un énfasis, sobre todo, en castigar la tercera opción. Es decir, en un caso, que el financiamiento sea puntual y no se asegure más allá de un año y, en el otro, que el rol del GD sea solo subsidiario de una prestación que descansa totalmente en el GN. En la tercera rúbrica se considera un mayor matiz, entre el mejor resultado, que implica que el GD planifica y diseña el BSP, pasando por no cumplir dicho requisito, pero sí ejecutar la provisión. No cumplir ninguno de los roles anteriores, pero coordinar (con el GN) la provisión, hasta el puntaje más bajo que es cuando el GD no participa en la provisión del BSP, sino que informa o, *ex post* a la prestación, evalúa o fiscaliza.

Con estas rúbricas se determina un puntaje promedio (cada aspecto pesa lo mismo, un tercio), lo que reporta un valor entre 0,5 y 3. Un mismo BSP puede ser provisto desde diferentes programas o proyectos, por lo que por cada uno se va a obtener un número que llamaremos: *valor de autonomía en provisión de BSP*.

Los Cuadros 7 y 8 muestran para el caso de San José y de Rivera, respectivamente, ejemplos para algunas dimensiones del IDERE de cómo se aplicó la metodología.

En los ejemplos se puede ver que, cada bien o servicio público local, que está comprendido dentro de una determinada dimensión, puede ser resultado de más de un programa o proyecto del GD. La forma de asignar los puntajes sobre la autonomía en la prestación del bien o servicio público se basa en el análisis de cada programa o proyecto, aplicando para cada caso las rúbricas definidas para los tres aspectos que se consideran: financiamiento, relación con el GN en la provisión, y el rol y responsabilidad del GD en la provisión. Esto genera un valor de autonomía en la prestación del BSP local entre 0,5 y 3, como resultado ponderado de aplicar las rúbricas.

Si se hace un promedio por BSP local entre los diferentes programas y proyectos que se relacionan con el mismo, se puede obtener un valor promedio de la autonomía en la prestación del BSP en cuestión. Como se señala en el siguiente apartado, esto tiene el problema de que no estamos considerando el peso que tiene cada proyecto o programa que contribuye a dicho BSP local, en el presupuesto de cada dimensión analizada.

Cuadro 7. Ejemplos para el GD de San José de BSP locales, vinculación con proyectos o programas que los proveen y asignación de valor de autonomía en la provisión.

Dimensión	Bien o servicio público provisto	Descripción	Proyectos, Programas o iniciativas relacionadas	Valor promedio: autonomía en la provisión	Financiamiento	Relación con el GN en la provisión	Rol y responsabilidad del GD
Actividad Económica	Fomento al desarrollo de MIPYMES	Programas orientados a la conformación, capacitación, apoyo logístico y apoyo financiero a micro, pequeñas y medianas empresas.	Apoyo a emprendimientos productivos y artesanos	1.5	0.5	2	2
			Programa de inversión productiva	2.0	2	2	2
			Institución Patrocinadora de Emprendimientos	2.3	3	2	2
Bienestar y Cohesión	Programas de inclusión e integración social	Acciones destinadas a promover actividades deportivas, culturales, sociales y asistenciales, con foco en la integración y equidad	Programa de Participación juvenil	2.7	3	2	3
			Programa de personas mayores	2.7	3	2	3
			Inclusión y accesibilidad	3.0	3	3	3
Instituciones	Innovación y modernización de la gestión pública territorial	Mecanismos de modernización y metodologías innovadoras para la gestión pública (que favorezcan la toma de decisiones, transparencia y la rendición de cuentas).	Instituto departamental de Estadísticas.	3.0	3	3	3
			Gobierno Digital	3.0	3	3	3
			Fortalecimiento de la tarea de los municipios	2.3	2	2	3
			Regionalización	2.3	3	3	1
			Estrategia y gestión de proyectos	3.0	3	3	3
Seguridad	Seguridad Vial	Acciones destinadas a implementar mecanismos de transporte y viabilidad seguros y confiables para la ciudadanía.	Talleres de manejo defensivo BSE	0.7	0.5	0.5	1
			Campañas de educación, concientización	3.0	3	3	3
			Cartelería, señalización e infraestructuras	3.0	3	3	3

Fuente: elaboración propia

Cuadro 8. Ejemplos para el GD de Rivera de BSP locales, vinculación con proyectos o programas que los proveen y asignación de valor de autonomía en la provisión.

Dimensión	Bien o servicio público provisto	Descripción	Proyectos, Programas o iniciativas relacionadas	Valor promedio: autonomía en la provisión	Financiamiento	Relación con el GN en la provisión	Rol y responsabilidad del GD
Educación	Apoyo a niños/as y jóvenes	Iniciativas destinadas para apoyar a estudiantes, de diversos niveles educativos, tales como movilización, becas, hospedajes u otros.	Subsidios empresas privadas para transporte de estudiantes	2.7	3	2	3
			Bus de acercamiento rural	3.0	3	3	3
			Boleterías estudiantes terciarios	3.0	3	3	3
			Hogares estudiantiles	3.0	3	3	3
			Apoyo a jardines CAIF	2.7	3	2	3
Salud	Promoción de la salud general	Iniciativas orientadas a la prevención, temprana detección y mejora de la salud en términos generales de la población. Incluye foco especial en zonas rurales y/o en público objetivo con dificultad de acceso.	Atención médica barrial	2.7	3	2	3
			Policlínicas Barriales	3.0	3	3	3
			Expreso Esperanza (bus)	3.0	3	3	3
			Expreso Lactancia (bus)	2.7	3	2	3
Medio Ambiente	Protección y mantenimiento de ecosistemas terrestres	Iniciativas y proyectos orientados a la protección, recuperación y mantenimiento de áreas terrestres con el objeto de preservar ecosistemas.	Más agua más identidad: Programa conservación pastura natural en naciente de agua	2.3	2	2	3
			Recuperación en Valle del Lunarejo y gestión del área protegida	2.7	3	2	3
			Parque Cuñapirú	2.7	2	3	3
Género	Promoción de deporte inclusivo con enfoque de género	Acciones destinadas a promover la actividad deportiva con enfoque de género	Organización de campeonatos en Educación Primaria (foco en disciplinas y participación de niñas y mixta)	2.3	2	2	3

Fuente: elaboración propia

La autonomía en la provisión de BSP locales ponderada por peso en el presupuesto por dimensión del IDERE

Contar con una medición de la autonomía con que se proveen los BSP es un dato relevante, pero es importante considerar en ese cálculo la importancia en términos de los recursos que se aplican en el mismo.

Para contemplar este aspecto se realizan dos cosas. En primer lugar, se determina un análisis del presupuesto del GD, clasificando los rubros y asignándolos a los programas, proyectos y políticas que sirvieron para identificar a los BSP. En segundo lugar, se determina una asignación del presupuesto entre las dimensiones del IDERE-A (ocho dimensiones).

A partir de esto, se obtiene una participación de los BSP en el presupuesto de cada dimensión, con lo que se puede obtener un valor de la autonomía en la prestación del BSP ponderado por su participación en el presupuesto total de la dimensión correspondiente. Esto permite ajustar la autonomía en la provisión de BSP en función del peso en el presupuesto total de cada dimensión.

Con los valores de autonomía ajustados por el peso en el presupuesto de la dimensión se promedian los valores y se obtiene un índice para el total de la dimensión, que considera la aplicación de recursos presupuestales. Al resultado de este cálculo le llamamos: *Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP*, por dimensión del IDERE.

Adicionalmente, es de interés conocer cuánto destina el GD de su presupuesto a cada dimensión del desarrollo, considerando las ocho del IDERE-A. Esta información puede dar una idea de prioridad del GD respecto a las dimensiones del desarrollo, cuantificando los esfuerzos realizados a través de la aplicación de recursos en cada dimensión. Esto podría o no tener relación con la autonomía con la que desarrolla la provisión de BSP en cada dimensión. En principio se podría esperar una relación positiva, pero no necesariamente debería darse.

Para la asignación del presupuesto del GD en las ocho dimensiones del IDERE, así como para la determinación de la participación de cada BSP en el presupuesto de cada dimensión del desarrollo, se recurrió a las siguientes fuentes:

- Se consideraron los rubros y clasificaciones por ítems del gasto de los GD reportado por medio del sistema SIFI (Sistema de Información Financiera), utilizado para realizar los informes anuales de rendición de cuentas de las Intendencias (en acuerdo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia).
- En los casos en los que existían, para algunos ajustes, se consideraron los ejercicios y reportes de los GD que clasificaban el gasto y/o presupuesto de acuerdo a los 17 ODS, dado que desde los ODS es posible hacer una conversión a las dimensiones del IDERE-A.
- Se contó con apoyo e información de las unidades especializadas en hacienda y presupuesto de los GD.

De todas formas, hay que dejar muy claro que esto constituye un ejercicio con la finalidad de poder testear la metodología desarrollada en forma piloto, por lo que las asignaciones de presupuesto y gasto en función de BSP y de dimensiones del desarrollo son aproximaciones. En efecto, los rubros y sub-rubros que contempla el SIFI no responden a la lógica de BSP ni a la organización por dimensiones del desarrollo. Al mismo tiempo, los reportes de asignación de presupuesto en función de los ODS, cuando existen, son también aproximaciones que descansan en diversos supuestos, ya que la registración no contempla tampoco la lógica de los ODS (y lo que se hace es una aproximación *ex post*, luego de que todo fue registrado con una lógica de rendición financiera, que la mayor parte de las veces no permite desagregar en los ítems necesarios).

5 Resultados

5.1 Provisión local de BSP para Rivera y San José

En primer lugar, siguiendo la metodología propuesta, se realizó un relevamiento con todas las Direcciones del GD sobre los proyectos, programas, iniciativas y políticas, vinculadas a cada una de las dimensiones del IDERE (considerando las ocho, del IDERE-A). Una vez realizado ese relevamiento, y un análisis de cómo el GD aborda y trabaja las diferentes agendas en cada dimensión del desarrollo, se procedió a identificar los bienes y servicios públicos que el GD provee, a partir de la información primaria sobre las acciones, programas y proyectos que cada Dirección del GD. De esta forma quedan identificados y caracterizados los bienes y servicios públicos que el GD provee por dimensión del desarrollo. Como se señaló en el apartado metodológico, un mismo proyecto, programa o política puede contribuir a más de un bien o servicio público. En definitiva, se trata de pasar al lenguaje de los bienes y servicios públicos lo que a la interna del GD se organiza, gestiona e informa en lógica de proyectos, programas y políticas.

En segundo lugar, luego de organizar la información por dimensión y en función de bienes y servicios públicos, se procede a analizar con qué autonomía el GD realiza esa provisión, según los pasos metodológicos ya descritos. Luego de aplicar las rúbricas para establecer el grado de autonomía con la que se prestan los BSP, con la información del sistema SIFI y, como es explico, con mucha interacción con los equipos técnicos de los GD, informes referidos a localización de los ODS y apoyo de las unidades especializadas en el presupuesto, se procedió a aproximar la participación de cada BSP en el presupuesto total de cada dimensión. De esta forma se obtiene el índice ponderado de autonomía en provisión de BSP, por dimensión del IDERE.

A continuación se presentan los resultados para los GD de San José y Rivera para cada dimensión de las ocho del IDERE-A, dando cuenta de los bienes y servicios públicos, caracterizados por el índice de autonomía en la provisión por parte del GD (promedio de los puntajes de los diferentes programas, proyectos e iniciativas puntuadas que contribuyen a dicho bien o servicio público) y, además, dando cuenta del peso de cada uno de dichos bienes y servicios públicos en el presupuesto total de la dimensión.

Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP, dimensión actividad económica

El Cuadro 9 da cuenta de los resultados para la dimensión actividad económica. En este cuadro, y también en los siguientes, se sintetizan los resultados para los bienes y servicios públicos identificados, los que pueden vincularse a varios programas, proyectos e iniciativas relacionadas, como mostraban a modo de ejemplo los cuadros 7 y 8. A su vez, sobre cada bien o servicio público se reporta, en la primera columna, el peso aproximado que tiene en el presupuesto de la dimensión. En la fila final, para cada GD, se muestra el resultado del índice ponderado de autonomía en provisión de BSP para la dimensión (en este caso la económica). Este surge de ponderar los valores de

autonomía que presentan cada uno de los BSP por el peso en el presupuesto de la dimensión.

Cuadro 9. Autonomía en provisión de BSP: dimensión actividad económica.

Peso en el presupuesto (%). Tramo que aplica a cada BSP	Bienes y servicios públicos (BSP)	Índice autonomía provisión local BSP
Gobierno Departamental de SAN JOSÉ		
Entre 45%-50%	Promoción de infraestructuras y de inversiones	2.9
Entre 5% y 10%	Promoción del turismo	2.8
	Fomento de la innovación para desarrollo económico	2.3
Menos de 5%	Apoyo a productores rurales (servicios)	2.3
	Formación/capacitación para empleo	2.0
	Fomento al desarrollo de MIPYMES	1.9
	Fomento a programas de emprendimiento inclusivo	1.7
	Apoyo en la comercialización de productos	1.7
	Generación, recopilación y/o difusión de información para la toma de decisiones de los agentes	1.3
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (actividad económica) = 2.7		
Gobierno Departamental de RIVERA		
Entre 40%-50%	Infraestructura para promoción del turismo	3.0
Entre 10% y 15%	Promoción del turismo	2.7
	Apoyo a certificaciones y marcas locales	2.7
	Apoyo en la comercialización de productos	2.6
Menos de 5%	Apoyo a productores rurales (servicios)	3.0
	Protección industria local (contrabando)	3.0
	Promoción desarrollo industrial	2.8
	Generación, recopilación y/o difusión de información para la toma de decisiones de los agentes	2.7
	Formación/capacitación para empleo	2.7
	Fomento a programas de emprendimiento inclusivo	2.3
	Fomento al desarrollo de MIPYMES	2.2
	Fomento de la innovación para desarrollo económico	1.6
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (actividad económica) = 2.8		

Fuente: elaboración propia

Como se aprecia en el cuadro, tanto en San José como en Rivera existe un BSP con un peso presupuestario predominante en la dimensión. En el caso de San José destaca la promoción de infraestructuras y de inversiones, con cerca de un 50%, y en Rivera la provisión de infraestructura para promoción del turismo con un valor entre 40% y 50%. Destaca también, en ambos casos, una alta cantidad y variedad de BSP, muchos con un peso individual de menos del 5% del presupuesto de la dimensión. En general, es una dimensión en la que los GD realizan una provisión local de BSP con una alta autonomía, con un valor del índice de 2.8 y 2.7, para San José y Rivera, respectivamente (el máximo posible es 3).

El siguiente Cuadro 10, muestra un resumen de los programas, proyectos e iniciativas que producen los bienes y servicios que se incluyen en el Cuadro 9.

Cuadro 10. Resumen de programas, proyectos e iniciativas desarrolladas por los GD para proveer los diferentes tipos de BSP en la dimensión actividad económica.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Infraestructura para promoción del turismo / Promoción de infraestructuras y de inversiones	Inversiones en infraestructura turística como autódromo (boxes, mantenimiento), estadio de Rivera (iluminación), Parque Gran Bretaña (parque aventura) y apoyo a infraestructura cultural/deportiva.	Programas de atracción de inversiones industriales, declaratoria de interés departamental, desarrollo de caminería rural y obras en zonas productivas clave para logística.
Promoción del turismo	Promoción a través de oficina de turismo, señalética, convenios con MINTUR, proyectos binacionales, marca 'Destino Binacional', difusión digital, eventos como carnaval y Rivera Brilla, turismo rural/minero/naturaleza.	Fomento de participación de artesanos/emprendedores en ferias, promoción de Turismo Social y Bus Turístico.
Apoyo a certificaciones y marcas locales	Impulso de certificaciones como sandía de Rivera y miel con HACCP, cubriendo costos de consultoría. Registro de marcas locales con énfasis en calidad, ambiente y formalización.	—
Apoyo en la comercialización de productos	Espacio en la UAM para horticultura, apoyo en contratos y mercados internacionales para sandía, ferias internacionales para miel, apoyo a ovinos, ladrilleros y tejedoras.	Acuerdo Interinstitucional para quesería artesanal, mejora de producción, formalización y acceso a mercados; participación de artesanos y emprendedores en ferias.
Apoyo a productores rurales (servicios)	Servicios de maquinaria agrícola, gestión del agua, asistencia en sequías, mejoras productivas (carpas de sandía, genética ovina), asistencia técnica, sanitaria y comercial a pequeños productores.	Programa de pozos de agua individuales para productores familiares, mejorando consumo y producción y consolidando arraigo en el medio rural.
Protección industria local (controlar contrabando)	Registro y certificación de chacras con coordinación aduana-policía para controlar producción, prevenir contrabando y formalizar horticultura.	—
Promoción desarrollo industrial	Atracción de empresas tecnológicas, apoyo a Área B (emprendimiento binacional), trabajo en red y fortalecimiento de aserraderos y carpinterías. Apoyo al desarrollo apícola.	—
Generación, recopilación y/o difusión de información para la toma de decisiones de los agentes	Observatorio Económico de Rivera con encuestas a empresas, mapeo del ecosistema emprendedor, trazabilidad de horticultura, diagnósticos y planes de acción.	Observatorio Económico Territorial con gremiales y centros comerciales, sistematiza datos y genera relevamientos económicos.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Formación/capacitación para empleo	Capacitaciones en turismo, ovinos, capacitación y formación en oficios a través de centros barriales, coordinación con UTU e INJU, programas de empleo en presidio.	Huertas familiares con entrega de semillas y cursos en escuelas y comunidades, capacitación a emprendedores en gestión y comercialización.
Fomento a programas de emprendimiento inclusivo (se reparte este ítem con la dimensión bienestar y cohesión)	Apoyo a Escala Modas, tejedoras, ladrilleros, ovinos de pequeña escala, economía social; asistencia en formalización, comercialización, logística e inclusión productiva.	Apoyo a emprendimientos productivos y artesanales en situación de vulnerabilidad, asistencia técnica, capacitación en gestión y acceso a créditos.
Fomento al desarrollo de MIPYMES	Institución Patrocinadora ante ANDE, Centro Pyme con apoyo técnico, asesoramiento, créditos vía fideicomiso con OPP y BROU Microfinanzas.	Institución Patrocinadora de Emprendimientos ante ANDE, trabajo con Centro Pyme, Programa de Inversión Productiva con equipamiento.
Fomento de la innovación para desarrollo económico	Área B (ecosistema binacional), cowork con UTEC, Agencia de Innovación y Desarrollo con apoyo BID, fomento a innovación y emprendimiento tecnológico.	Hub de Innovación para promover emprendimientos y empleos no tradicionales, alineado con los ODS y objetivo de diversificación económica.

Fuente: elaboración propia

Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP, dimensión bienestar y cohesión social

El Cuadro 11 da cuenta de los bienes y servicios públicos en la dimensión bienestar y cohesión. En ambos casos existe un muy alto peso en el presupuesto para el BSP de infraestructura urbana y rural. Luego, en menor medida, se observa un peso importante de BSP vinculados a servicios de inclusión e integración social. De acuerdo a cada GD y el perfil de sus políticas, siguen en importancia en el presupuesto aspectos relacionados con temas de vivienda y cohesión socio-territorial, asistencia a personas en situación de vulnerabilidad, movilidad y otros servicios sociales.

El Cuadro 12, muestra un resumen de los programas, proyectos e iniciativas que producen los bienes y servicios que se incluyen en el Cuadro 11.

Cuadro 11. Autonomía en provisión de BSP: dimensión bienestar y cohesión social.

Peso en el presupuesto (%). Tramo que aplica a cada BSP	Bienes y servicios públicos (BSP)	Índice autonomía provisión local BSP
Gobierno Departamental de SAN JOSÉ		
50%-60%	Infraestructura urbana y rural	2.8
Entre 5% y 20%	Servicios de inclusión e integración social	2.8
	Asistencia a personas en situación de vulnerabilidad	1.5
Menos de 5%	Fomento a la inclusión a través de emprendimientos	3.0
	Orientación social	3.0
	Apoyo a la integración de población migrante	2.3
	Movilidad y Transporte	2.2
	Vivienda y cohesión socio-territorial	1.9
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (bienestar y cohesión social) = 2.7		
Gobierno Departamental de RIVERA		
50%-60%	Infraestructura urbana y rural	3.0
Entre 20% y 25%	Servicios de inclusión e integración social	2.8
Entre 5% y 10%	Vivienda y cohesión socio-territorial	2.8
	Movilidad y Transporte	2.4
	Asistencia a personas en situación de vulnerabilidad	2.0
Menos de 5%	Orientación social	3.0
	Apoyo a la integración de población migrante	
	Infraestructura para el desarrollo del ocio y deporte	3.0
	Fomento a la inclusión a través de emprendimientos	2.5
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (bienestar y cohesión social) = 2.8		

Fuente: elaboración propia

Cuadro 12. Resumen de programas, proyectos e iniciativas desarrolladas por los GD para proveer los BSP en la dimensión bienestar y cohesión social.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Infraestructura urbana y rural	Se realizan inversiones y mantenimiento en caminería rural y urbana, calles, veredas, pluviales y equipamiento urbano, con financiamiento propio, OPP y BID. Se desarrollan espacios públicos con áreas deportivas, recreativas y culturales, promoviendo la apropiación barrial.	Se realizan inversiones y mantenimiento en caminería rural y urbana, calles, veredas, pluviales y equipamiento urbano, con financiamiento propio, OPP y BID. Se desarrollan espacios recreativos y deportivos, infraestructura comunitaria, promoviendo integración social y calidad de vida.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Servicios de inclusión e integración social	Oficinas y programas para colectivos diversos: Oficina de Inclusión Social, Oficina de Atención a la Discapacidad (con bus especial), acciones con adultos mayores (cursos, recreación, salud mental, actividades culturales). Se promueve participación comunitaria mediante comisiones barriales y trabajo con población carcelaria (producción de bloques para vivienda y mobiliario).	Programas como Turismo Social, Participación Juvenil, Acciones Solidarias Juveniles y Programa de Personas Mayores que promueven integración, equidad y participación ciudadana. Programa para eliminar barreras físicas y sociales mediante rampas, playas accesibles, señalética, recursos tecnológicos y formación en inclusión. Se desarrollan huertas familiares y escolares, y actividades culturales y recreativas para jóvenes, mujeres y adultos mayores.
Asistencia a personas en situación de vulnerabilidad	Comedores y merenderos que ofrecen cientos de viandas diarias. Coordinación con INDA. Atención en emergencias (ej. pandemia, inundaciones, migración). Servicios como mudanza gratuita para familias en situación crítica, atención a personas en situación de calle y servicio de necrópolis para población de bajos recursos.	Programa Plan Alimentario con comedores y meriendas, canastas adaptadas, apoyo a merenderos y ollas populares. Coordinación con INDA. Asistencia en emergencias. Plan Calle para soluciones habitacionales transitorias y apoyo asistencial directo a familias en pobreza o pobreza extrema.
Fomento a la inclusión a través de emprendimientos se reparte este ítem con la dimensión actividad económica)	Apoyo a emprendimientos inclusivos y de economía social (ej. grupo de modistas “Escala Modas”) con local y maquinaria en comodato. Convenios con MTSS y MIDES para inversión en micro emprendimientos, con asesoramiento y recursos.	Programas de emprendimiento promoviendo cohesión social y oportunidades económicas. La Intendencia asesora a mipymes y emprendedores en fondos concursables, brinda asistencia técnica en gestión, comercialización y microcréditos, y ofrece capacitaciones en oficios, habilidades de gestión y formación emprendedora.
Orientación social	Servicios de apoyo psicosocial en centros barriales y oficina de adultos mayores, incluyendo psicólogos y asistentes sociales, acompañamiento en trámites, apoyo escolar y actividades recreativas.	Apoyo especializado de trabajadoras y trabajadores sociales a personas en situación de vulnerabilidad, enfocadas en la resolución de necesidades básicas y acompañamiento en gestiones, sin incluir atención psicológica.
Apoyo a la integración de población migrante	Trabajo con población migrante de otros países que acceden por la frontera con Brasil a la ciudad de Rivera, coordinando con el gobierno nacional.	Proyecto en el área metropolitana orientado a la inclusión y apoyo a población migrante, con servicios de acompañamiento social y acciones para su integración comunitaria.
Movilidad y Transporte	Transporte urbano con varias líneas de ómnibus y unidades, movilizando 15.000 usuarios diarios. Línea estudiantil subsidiada, transporte rural, apoyo a estudiantes terciarios y bus especial para personas con discapacidad. Se trabaja en iniciativa de boleto binacional con Santana do Livramento.	Estrategias para transporte eficiente y sostenible, incluyendo bus eléctrico. Urbanismo y movilidad para eliminar barreras físicas y de comunicación. Traslado de personas con discapacidad a centros fuera del departamento para tratamientos.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Vivienda y cohesión socio-territorial	Fondo específico para vivienda con aportes propios y coordinación con programas nacionales (MVOT, MEVIR, Plan Juntos). Varios cientos de soluciones habitacionales en asentamientos y realojos, un centenar de proyectos con recursos propios, donaciones de materiales y mejoras en viviendas de familias vulnerables.	Programas para acceso y mejora de vivienda urbana y rural, incluyendo canastas de materiales, realojos por inundaciones y Plan Avanzar. Planificación territorial con enfoque de cohesión socio-espacial, regularización y dotación de infraestructura en zonas rezagadas, consolidando áreas urbanas y evitando expansión descontrolada.

Fuente: elaboración propia

Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP, dimensión salud

El Cuadro 13 da cuenta de los bienes y servicios públicos en la dimensión salud.

Cuadro 13. Autonomía en provisión de BSP: dimensión salud.

Peso en el presupuesto (%). Tramo que aplica a cada BSP	Bienes y servicios públicos (BSP)	Índice autonomía provisión local BSP
Gobierno Departamental de SAN JOSÉ		
Entre 40% y 50%	Promoción del deporte y la vida sana	2.5
Entre 5% y 15%	Acceso a servicios de salud de grupos de interés	2.7
	Promoción salud bucal	2.7
	Promoción salud (atención primaria y promoción en general)	2.7
	Servicios de saneamiento (barométrica y afines)	2.5
	Control de plagas y animal	2.0
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (salud) = 2.5		
Gobierno Departamental de RIVERA		
Entre 60% y 70%	Promoción salud (atención primaria y promoción en general)	2.8
Entre 20% y 30%	Promoción del deporte y la vida sana	2.7
Menos de 5%	Servicios de saneamiento (barométrica y afines)	3.0
	Promoción salud bucal	2.8
	Control de plagas y animal	2.0
	Apoyo a infraestructuras de instituciones de servicios de salud	1.2
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (salud) = 2.8		

Fuente: elaboración propia

En cuanto al peso en el presupuesto de la dimensión destacan las actividades de promoción del deporte y la vida sana en ambos GD y, en el caso de Rivera, un peso muy alto de la promoción en atención primaria en salud. Luego desatacan actividades vinculadas a la higiene, el control de plagas y acceso a servicios de salud por parte de poblaciones objetivo. En este caso, aunque también sucedía en las dos dimensiones anteriores, el trabajo del GD se apoya mucho en el gobierno nacional, sobre todo el Ministerio de Salud, apoyando, complementando y viabilizando la oferta nacional de BSP.

El Cuadro 14 muestra un resumen de los programas, proyectos e iniciativas que producen los bienes y servicios que se incluyen en el Cuadro 13.

Cuadro 14. Resumen de programas, proyectos e iniciativas desarrolladas por los GD para proveer los diferentes tipos de BSP en la dimensión salud

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Promoción salud (atención primaria y promoción en general)	Promoción de prevención y detección temprana de problemas de salud, con foco en zonas rurales y personas sin acceso habitual a atención médica. Atención médica en centros barriales, policlínicas rurales coordinadas con ASSE, y ómnibus “Expresso Esperanza” que recorre localidades ofreciendo consultas médicas, odontológicas, vacunación y asistencia social. Charlas educativas sobre salud y convenios con organizaciones y programas nacionales.	Acciones preventivas y de promoción de la salud, incluyendo talleres y charlas sobre nutrición, reanimación, manipulación de alimentos. Detección precoz de factores de riesgo para enfermedades crónicas, vacunación según cronogramas del MSP, apoyo a policlínicas de ASSE. Cobertura mediante policlínicas fijas y móviles, atención en balnearios.
Promoción del deporte y la vida sana	Fomento de actividad física y deportiva recreativa y competitiva. Capacitación de docentes, escuelas deportivas en barrios con convenios con liceos y Brigada de Caballería. Oferta Deportiva Comunitaria con boxeo, patín, fútbol femenino, remo, tenis de mesa, basket y artes marciales. Campeonatos en primaria con enfoque de género. Programa “Rivera Activa” en estadio Paiva Olivera. Planificación de polideportivo de alto rendimiento financiado por la Intendencia.	Promoción de actividad física y deportiva competitiva y recreativa, fomentando hábitos saludables para todas las edades. Hub deportivo (académico) con diferentes deportes de competencia, escuelitas deportivas (fútbol, tenis, volley, rugby), boxeo e iniciativas comunitarias. Desarrollo de infraestructura deportiva, convenios con instituciones deportivas, programas de verano y talleres de gestión deportiva, y apoyo a programas en coordinación con el gobierno nacional.
Servicios de saneamiento (barométrica y afines)	Iniciativas asociadas al manejo sanitario del agua potable, las aguas residuales, los vertidos y los residuos orgánicos tales como las excretas y residuos alimenticios. Operación de servicio de barométrica de la Intendencia.	Apoyo a conexión a redes de saneamiento y agua potable para familias carenciadas y organizaciones. Servicio de barométrica. Apoyo a conexión de saneamiento. Asistencia técnica para asegurar infraestructura de saneamiento adecuada.
Promoción salud bucal	Prevención, detección temprana y promoción de salud bucal, especialmente en zonas rurales. Atención odontológica en centros barriales, “Expresso Esperanza” con atención itinerante. Charlas educativas en CAIF.	Iniciativas de prevención, detección temprana y mejora de la salud bucal con especial foco en zonas rurales y sectores sin acceso regular a atención odontológica. Uso de ómnibus para servicio móvil, atención en policlínicas y charlas educativas.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Control de plagas y animal	Control sanitario vinculado al saneamiento, manejo de plagas en red de saneamiento y zonas de riesgo, integrado con servicios de salud y prevención.	Control de vectores y plagas, incluyendo castraciones, fumigación contra mosquitos y control sanitario en la red de saneamiento, coordinado con programas preventivos y de salud ambiental.
Acceso a servicios de salud de grupos de interés	(se incluye en atención primaria)	El GD hace un énfasis particular en algunas poblaciones objetivo: traslado de niños y adolescentes con discapacidad, mamógrafo y vacunatorios móviles para acceso de grupos vulnerables o de interés (mujeres en medio rural y adolescentes, por ejemplo).
Apoyo a infraestructuras de instituciones de servicios de salud	Financiamiento y contribución a infraestructura de instituciones de salud (en el período analizado, se realizó la construcción del Centro de la Fundación Pérez Scremini, en gran parte con financiamiento de la Intendencia). Mantenimiento de infraestructuras de centros de atención primaria barrial.	-

Fuente: elaboración propia

Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP, dimensión educación

En los bienes y servicios públicos en la dimensión educación (Cuadro 15) se observa un abanico más reducido de BPS, acorde con las menores atribuciones que los GD tienen en la materia. No obstante, se aprecia que las acciones que desarrollan los GD son de alta relevancia para apoyar una adecuada política de educación y de fortalecimiento de la descentralización y acceso al conocimiento y bienes culturales.

En ambos casos, prevalecen los BSP vinculados a la promoción del arte y cultura y la infraestructura para tales fines, junto con promover el acceso a la educación en sus distintos niveles, con algunas diferencias entre Rivera y San José en la participación de cada uno de estos BSP en el presupuesto total de la dimensión. En Rivera, además, aparece una contribución de la Intendencia a infraestructuras de instituciones que brindan servicios educativos (centros ANEP-UTU).

El Cuadro 16 muestra un resumen de los programas, proyectos e iniciativas que producen los bienes y servicios relacionados con la educación, que se incluyen en el Cuadro 15.

Cuadro 15. Autonomía en provisión de BSP: dimensión educación.

Peso en el presupuesto (%). Tramo que aplica a cada BSP	Bienes y servicios públicos (BSP)	Índice autonomía provisión local BSP
Gobierno Departamental de SAN JOSÉ		
Entre 50% y 60%	Promoción del arte y cultura	2.8
Entre 20% y 30%	Acceso a la educación en sus distintos niveles	3.0
Entre 10 % y 15%	Infraestructura para la promoción de la cultura y las artes	2.9
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (educación) = 2.9		
Gobierno Departamental de RIVERA		
Entre 60% y 70%	Acceso a la educación en sus distintos niveles	2.9
Entre 10% y 20%	Infraestructura para la promoción de la cultura y las artes	2.9
	Promoción del arte y cultura	2.1
Menos de 5%	Apoyo a infraestructuras para la educación	2.3
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (educación) = 2.8		

Fuente: elaboración propia

Cuadro 16. Resumen de programas, proyectos e iniciativas desarrolladas por los GD para proveer los diferentes tipos de BSP en la dimensión educación

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Acceso a la educación en sus distintos niveles	La Intendencia apoya a estudiantes de distintos niveles mediante subsidios a empresas de transporte, el bus de acercamiento rural, boleterías para estudiantes terciarios, hogares estudiantiles y apoyo a jardines CAIF. Se coordinan cursos de capacitación y formación en centros barriales, con coordinación con ANEP-por UTU, promoviendo la educación no formal y la inserción laboral de jóvenes.	Se brindan apoyos escolares y liceales, becas para hogares estudiantiles y programas de conexión con la educación terciaria y universitaria como San José Universitario. Además, se desarrollan espacios educativos para infancia temprana como Ágora Infantil y programas de estímulo educativo como "Activa tus sueños". Se promueven tutorías, seguimiento de trayectorias escolares y subsidios de transporte para estudiantes de zonas rurales, favoreciendo la continuidad y finalización de estudios.
Infraestructura para la promoción de la cultura y las artes	Se gestionan y mantienen espacios físicos para actividades culturales y artísticas, incluyendo anfiteatros, la Biblioteca Municipal, museos, el Teatro Municipal, la Sala Cultural Antel y el Teatro de Verano. Estos espacios permiten la realización de talleres, espectáculos y actividades abiertas a la comunidad.	Se gestionan y mantienen espacios físicos que permiten la realización de actividades culturales y artísticas, accesibles a toda la población, incluyendo la Biblioteca y Casa de la Cultura, Teatro Maccio, Centro Cultural de Eclida Paullier y Museo W. Varela. Estos espacios albergan talleres, espectáculos, exposiciones y actividades educativas y artísticas, fomentando participación comunitaria y difusión de la cultura local.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Promoción del arte y la cultura	Se desarrollan iniciativas de promoción cultural que incluyen talleres de literatura y teatro, la Feria del Libro de Rivera, proyectos como “Cultura al Interior” (elencos que visitan zonas rurales) y “Mis Raíces” (interacción con la historia local), visitas a escuelas y apoyo a iniciativas culturales independientes, incluyendo presentaciones de artistas, orquestas y elencos de teatro y tango.	Se impulsan diversas iniciativas para desarrollar creatividad, producción artística y acceso a la cultura, incluyendo la Feria de Promoción de la Lectura y el Libro, iniciativas como “San José de nuestros sueños” y “San José Foto”, talleres descentralizados, orquestas infantiles, coros, bandas y escuelas de teatro. Se apoya la realización de propuestas culturales externas mediante espacios, asesoramiento y fondos concursables.
Apoyo a infraestructuras para la educación	La Intendencia contribuye a la infraestructura de instituciones educativas en centros ANEP y UTU.	-

Fuente: elaboración propia

Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP, dimensión instituciones

Respecto a la dimensión instituciones, el Cuadro 17 muestra que en ambos casos el mayor peso en el presupuesto vinculado a la dimensión refiere a la planificación del territorio y fomento a la gobernanza territorial. Luego destaca la innovación y modernización de la gestión pública territorial y la articulación pública-privada.

Cuadro 17. Autonomía en provisión de BSP: dimensión instituciones.

Peso en el presupuesto (%). Tramo que aplica a cada BSP	Bienes y servicios públicos (BSP)	Índice autonomía provisión local BSP
Gobierno Departamental de SAN JOSÉ		
Entre 50% y 60%	Planificación del territorio	2.8
	Fomento a la gobernanza territorial	2.5
Entre 30% y 40%	Innovación y modernización de la gestión pública territorial	2.7
	Fomento de redes y gobernanza público-privada	2.2
Menos de 5%	Internacionalización	3.0
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (instituciones) = 2.6		
Gobierno Departamental de RIVERA		
Entre 40% y 50%	Planificación del territorio	2.9
	Fomento a la gobernanza territorial	2.9
Entre 30% y 40%	Innovación y modernización de la gestión pública territorial	2.5
Entre 10% y 20%	Fomento de redes y gobernanza público-privada	1.8
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (instituciones) = 2.5		

Fuente: elaboración propia

En San José además se agrega una intencionalidad por construir y fortalecer una agenda internacionalización. No obstante, no es que Rivera no la tenga, pues en su condición fronteriza articula diversas iniciativas de carácter binacional. La diferencia radica en que Rivera, por un lado, identifica parte de sus iniciativas en esa articulación transfronteriza dentro de la provisión de BSP en otras dimensiones, especialmente en el ámbito de actividad económica. Por otro lado, cuando se identifica en Rivera BSP que se relacionan con la gobernanza territorial y fomento de redes, se incorpora la mirada transfronteriza, por lo que está implícitamente considerado en una visión de territorio que engloba al otro lado de la línea divisoria con Brasil.

El Cuadro 18 muestra un resumen de los programas, proyectos e iniciativas que producen los bienes y servicios relacionados con la dimensión instituciones, que se incluyen en el Cuadro 17.

Cuadro 18. Resumen de programas, proyectos e iniciativas desarrolladas por los GD para proveer los diferentes tipos de BSP en la dimensión instituciones

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Planificación del territorio	Planes Locales de O.T. (ej. Tranqueras, Corrales, microcentro y microrregión de Rivera, entre otros). Se elabora normativa y ejecutan proyectos derivados de esa planificación, como la construcción del parque frente al Melancía. La Oficina de Ordenamiento Territorial coordina estas acciones, siendo un actor clave en la producción de bienes públicos en este eje.	Planes Locales de O.T. (ej. Libertad, Ecilda Paullier, Boca del Cufré y Kiyú, así como instrumentos relacionados con Área Metropolitana). Se regula el crecimiento urbano, el arraigo rural y el uso del suelo para actividades productivas, recreativas e industriales. Plan Estratégico Departamental que se alinea con planificación hacia los ODS y la Agenda 2030.
Fomento a la gobernanza territorial	La Intendencia promueve la participación ciudadana mediante Centros Barriales y Comisiones Barriales, promoviendo espacios comunitarios con capacitación en oficios, artes y oficios, por ej. para para adultos mayores y mujeres. Se amplía la cobertura mediante acuerdos con organizaciones, como iglesias, clubes deportivos y complejos habitacionales, fortaleciendo la articulación entre gobierno y comunidad. Se apoya la labor de los Municipios y su relación con la comunidad.	Se impulsan programas de participación ciudadana como el de Participación Juvenil y Personas Mayores, fortaleciendo la gobernanza municipal. El apoyo a los municipios asegura recursos financieros, asesoramiento técnico y autonomía operativa. Se trabaja en conformar agendas comunes y articulación territorial con organizaciones locales en áreas como turismo, desarrollo, deporte y medio ambiente.
Innovación y modernización de la gestión pública territorial	Se implementan mecanismos innovadores para la gestión y la transparencia, destacando el Observatorio Económico de Rivera, el Observatorio de Migrantes (información no pública para política territorial) y el Comité de Emergencia para crisis sanitarias, climáticas y migratorias. Estos instrumentos mejoran la capacidad de respuesta y la producción de información estratégica.	La modernización se basa en el Instituto Departamental de Estadística y Estudios para el Desarrollo Territorial y la Escuela de Gobernanza, que capacita funcionarios y técnicos. Iniciativa de Gobierno Digital y gestión de ciudades inteligentes. Se busca fortalecer la planificación basada en datos y la transparencia mediante mesas interinstitucionales de innovación y comisiones de movilidad y digitalización.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Fomento de redes y gobernanza público-privada	Se promueven espacios de cooperación público-privada y transfronteriza como la Mesa Destino Rivera, que articula empresarios locales y de Santana do Livramento con la Intendencia para dinamizar el turismo y la economía regional. Se apoya a REDEMA, red de aserraderos que conecta pymes con actores públicos para mejorar la competitividad y generar empleo. Se busca fortalecer en las diferentes iniciativas la participación privada.	Se trata de impulsar el desarrollo de modelos de gestión conjunta entre sector público y privado, a través de instrumentos como el Observatorio Económico Territorial, y las iniciativas Unidos por el Bien Común y la Formación Dual, integrando empresas, instituciones educativas y gobierno. La Escuela de Gobernanza y el trabajo con emprendedores busca promover redes locales con participación privada.
Internacionalización	El GD tiene una clara agenda de trabajo transfronterizo de integración con Brasil (Santana do Livramento), pero esto se integra en el trabajo y acciones vinculadas con los otros BSP, no se identifica como un ítem separado.	Búsqueda de la internacionalización del departamento a través de la integración, el intercambio y la cooperación, identificando experiencias y buenas prácticas. Se busca posicionar al GD como integrante activo en la agenda de cooperación internacional desarrollada a nivel país.

Fuente: elaboración propia

Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP, dimensión seguridad

Cuadro 19. Autonomía en provisión de BSP: dimensión seguridad.

Peso en el presupuesto (%). Tramo que aplica a cada BSP	Bienes y servicios públicos (BSP)	Índice autonomía provisión local BSP
Gobierno Departamental de SAN JOSÉ		
80%+	Seguridad Vial	2.2
Entre 10% y 20%	Espacios públicos seguros	2.7
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (seguridad) = 2.3		
Gobierno Departamental de RIVERA		
Entre 55% y 65%	Seguridad Vial	3.0
Entre 20% y 25%	Espacios públicos seguros	3.0
Entre 10% y 20%	Vigilancia y control	2.7
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (seguridad) = 2.9		

Fuente: elaboración propia

El Cuadro 19 da cuenta de los BSP en la dimensión seguridad. Esta es una de las tres dimensiones del IDERE-A, que como se ha dicho antes, representan una agenda emergente en la valoración del desarrollo y con un historial más reciente en cuanto a

acciones desde la política sub-nacional. En seguridad los BSP se centran en seguridad vial y en la creación y mantención de espacios públicos seguros. Rivera agrega labores relevantes en cuanto a apoyo a las autoridades nacionales (policía nacional) en vigilancia y control, lo que surge también como una necesidad por su condición fronteriza (que implica retos importantes en términos de seguridad).

El Cuadro 20 muestra un resumen de los programas, proyectos e iniciativas que producen los bienes y servicios relacionados con seguridad, que se incluyen en el Cuadro 19.

Cuadro 20. Resumen de programas, proyectos e iniciativas desarrolladas por los GD para proveer los diferentes tipos de BSP en la dimensión seguridad.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Seguridad Vial	Planificación, regulación y fiscalización del tránsito urbano e interdepartamental, abarcando vehículos particulares, transporte público, taxis y transporte de carga. Se coordinan instrumentos normativos con instancias nacionales como el Congreso de Intendentes y SUCIVE. Se adoptan medidas para reducir la siniestralidad mediante educación vial, señalización, campañas de sensibilización y la implementación de Unidades Locales de Seguridad Vial (ULOSEV).	Políticas de seguridad vial para la movilidad segura y reducir la siniestralidad. Se implementan talleres de manejo defensivo, campañas de educación y concientización, señalización y cartelería vial. Coordinación con el Ministerio del Interior para fortalecer infraestructura tecnológica de cámaras de video vigilancia, articulando la seguridad vial con la seguridad ciudadana, promoviendo colaboración interinstitucional para proteger a peatones, conductores y usuarios del transporte público. Articulación con el Congreso de Intendentes y SUCIVE.
Espacios públicos seguros	Se desarrollan estrategias de planificación urbana orientadas a la creación y mantenimiento de espacios públicos seguros. Incluye dotación de alumbrado público, infraestructura adecuada y servicios que favorezcan la apropiación social del espacio, promoviendo integración comunitaria y prevención de delitos.	Se desarrollan acciones orientadas a la construcción y consolidación de espacios públicos seguros mediante planificación jerarquizada y gestión integral. Las iniciativas incluyen colocación de nuevo alumbrado público, mejora y mantenimiento de infraestructura, implementación de sistemas de video vigilancia y registro de cuida coches.
Vigilancia y control	El GD despliega iniciativas de inspección, vigilancia y apoyo en seguridad, complementando las funciones de la Policía Nacional. Incluye custodia de espacios estratégicos (estadio, terminal de transporte, plazas), supervisión de ferias y control de maquinaria agrícola en días de lluvia. La Intendencia mantiene contratos (“222”) para reforzar presencia de personal para prevenir y reprimir el delito, con recursos humanos y vehículos financiados por el GD, bajo las órdenes del Ministerio del Interior.	—

Fuente: elaboración propia

Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP, dimensión género

En género no sólo se aprecia mayor escasez de BSP (Cuadro 21), sino que también, como se verá más adelante, es la dimensión con menos presupuesto vinculado. A pesar de las dificultades para identificar BSP en esta dimensión, se observa en ambos casos una preocupación incipiente por incorporar una perspectiva de género en las políticas y acciones que lleva adelante la Intendencia. Visibilizar estos esfuerzos colabora con el fortalecimiento y la discusión sobre la agenda de género y cómo esta afecta al desarrollo global de los territorios.

El Cuadro 22 muestra un resumen de los programas, proyectos e iniciativas que producen los bienes y servicios relacionados con la dimensión género, que se incluyen en el Cuadro 21.

Cuadro 21. Autonomía en provisión de BSP: dimensión género.

Peso en el presupuesto (%). Tramo que aplica a cada BSP	Bienes y servicios públicos (BSP)	Índice autonomía provisión local BSP
Gobierno Departamental de SAN JOSÉ		
100%	Apoyo a implementación de perspectiva de género en acciones y políticas	1.7
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (género) = 1.7		
Gobierno Departamental de RIVERA		
Entre 40% y 60%	Apoyo a implementación de perspectiva de género en acciones y políticas	2.0
	Perspectiva de género en deporte	2.3
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (género) = 2.2		

Fuente: elaboración propia

Cuadro 22. Resumen de programas, proyectos e iniciativas desarrolladas por los GD para proveer los diferentes tipos de BSP en la dimensión género.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Apoyo a implementación de perspectiva de género en acciones y políticas	El GD desarrolla acciones para promover políticas públicas con enfoque de género, centradas en la reducción de brechas. Incluye apoyo en la implementación de las políticas nacionales, actividades de promoción y concientización, organización de eventos y capacitaciones dirigidas a mujeres en espacios comunitarios (ej. Centros Barriales), y facilitar información y acceso a servicios.	El GD impulsa acciones para fortalecer la igualdad de género y la diversidad, con campañas masivas, conmemoraciones de fechas clave, eventos deportivos y culturales, talleres de prevención en salud, violencia de género y derechos laborales, acompañamiento a colectivos específicos. Cuenta con un Hogar Transitorio para mujeres víctimas de violencia de género.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Perspectiva de género en deporte	Se implementan acciones para fomentar la participación deportiva con enfoque de género, garantizando la inclusión de niñas y mujeres en diversas disciplinas. Destacan campeonatos en Educación Primaria, con atención a disciplinas con menor participación femenina, buscando igualdad de oportunidades y desarrollo integral en el ámbito deportivo.	No se identifica un BSP particular en este sentido. No obstante, dentro de las acciones generales de género, el departamento promueve la participación femenina en el deporte mediante eventos y encuentros deportivos.

Fuente: elaboración propia

Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP, dimensión ambiente

Por último, en relación a la dimensión ambiental, se observa una mayor diversidad de BSP y también de los niveles de autonomía local al respecto, en línea con las atribuciones departamentales. En ambos GD la limpieza y recolección de basura supera el 50% de la priorización presupuestaria en la dimensión ambiental, mientras que reciclaje, protecciones y mantenimientos de ecosistemas y control del agua (y del aire en el caso de Rivera), alternan en las posiciones posteriores.

Cuadro 23. Autonomía en provisión de BSP: dimensión ambiente.

% en presupuesto de la dimensión	Bienes y servicios públicos locales (BSPL) en Ambiente	Índice autonomía provisión BSPL
Gobierno Departamental de SAN JOSÉ		
Entre 50% y 60%	Limpieza y recolección de basura	2.7
Entre 15% y 25%	Reciclaje	2.5
	Protección y mantenimiento de ecosistemas terrestres	2.3
Menos de 5%	Control de la calidad del agua	3.0
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (ambiente) = 2.5		
Gobierno Departamental de RIVERA		
Entre 55% y 65%	Limpieza y recolección de basura	3.0
Entre 20% y 25%	Protección y mantenimiento de ecosistemas terrestres	2.6
Entre 5% y 10%	Control de la calidad del agua	3.0
	Control de la calidad del aire	2.7
	Reciclaje	2.4
Índice ponderado de autonomía en provisión de BSP (ambiente) = 2.8		

Fuente: elaboración propia

Cuadro 24. Resumen de programas, proyectos e iniciativas desarrolladas por los GD para proveer los diferentes tipos de BSP en la dimensión ambiente.

Bien y/o servicio público	Programas, proyectos, iniciativas en Rivera	Programas, proyectos, iniciativas en San José
Limpieza y recolección de basura	Iniciativas orientadas al mantenimiento limpio de los espacios públicos, incluyendo recolección de residuos domiciliarios, residuos extraordinarios, barrido de calles, mantenimiento de parques y jardines. Se gestiona la disposición final mediante convenios con cooperativas y empresas privadas.	Iniciativas para mantener limpios los espacios públicos, incluyendo recolección de residuos domiciliarios, cierre de vertederos a cielo abierto y limpieza de playas y otros espacios recreativos.
Reciclaje	Programas de recuperación de residuos como aceite, pilas y neumáticos, promoviendo la reutilización y el reciclaje mediante convenios con cooperativas y empresas privadas. La recolección selectiva es impulsada por cooperativas apoyadas por la Intendencia.	Programas de clasificación de residuos domiciliarios e industriales, promoviendo su reutilización y reciclado. Incluye educación ambiental en centros educativos y reciclaje de chapas y chatarra de tránsito.
Protección y mantenimiento de ecosistemas terrestres	Proyectos orientados a la protección, recuperación y mantenimiento de áreas terrestres, como nacientes de agua y el Valle del Lunarejo. Incluye conservación de pasturas naturales, gestión de áreas protegidas y parques (ej. Parque Cuñapirú).	Proyectos de conservación, restauración y gestión de áreas protegidas, incluyendo cuencas de ríos, humedales y parques. Promoción de la agroecología, huertas familiares, plantación de árboles, educación ambiental y mitigación del cambio climático.
Control de la calidad del agua	Medición de la calidad del agua en el río Cuñapirú, con énfasis en garantizar la seguridad para consumo y uso recreativo. Incluye monitoreo de coliformes y colocación de cartelería informativa.	Medición y monitoreo de la calidad del agua para consumo y uso recreativo, mediante laboratorios y sistemas de seguimiento, controlando los niveles de calidad hídrica.
Control de la calidad del aire	Proyecto de higiene urbana y medición de gases de efecto invernadero, orientado a mitigar la contaminación atmosférica.	-

Fuente: elaboración propia

Resumen de autonomía en provisión de BSP, por dimensión para los GDs de Rivera y San José

Lo primero que resulta de mirar el Cuadro 25 y la Figura 3 es que, para ambos GD, se registra una alta autonomía, en general, en la prestación de BSP. Todas las dimensiones muestran un promedio de al menos 2,5 (en escala de 0 a 3), salvo la dimensión género para ambos GD y seguridad para el GD de San José.

La autonomía de cada dimensión surge de un promedio del valor de autonomía con que se presta cada BSP en la referida dimensión, ponderado por el peso que cada BSP tiene en el presupuesto que se vincula con la referida dimensión. Recordamos que la valoración en escala de 0 a 3 resulta de rúbricas antes explicitadas que valoran la autonomía desde el punto de vista de la asignación presupuestal y la fuente de

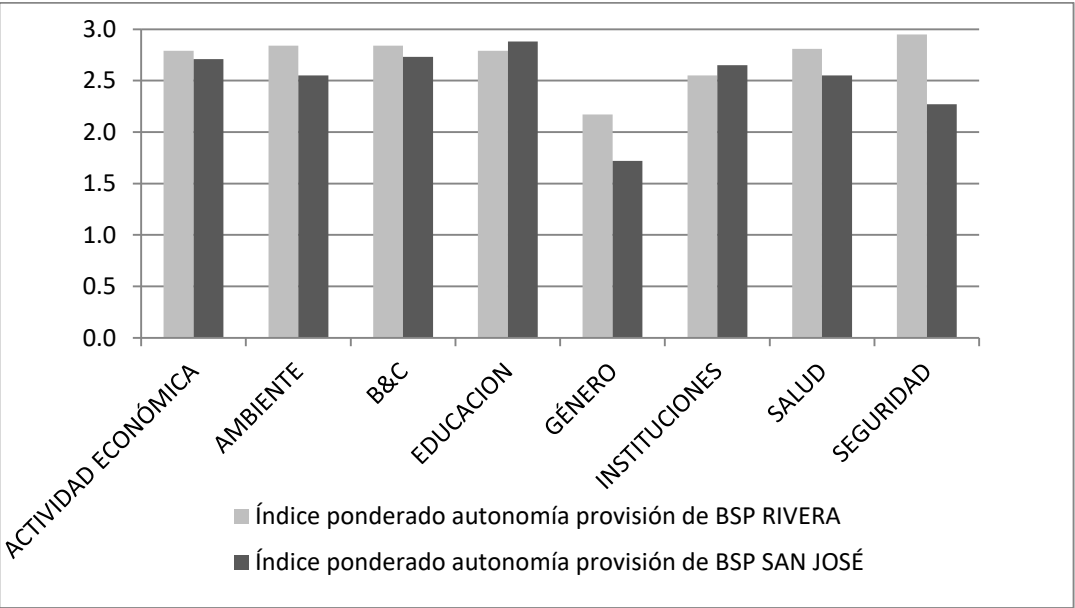
financiamiento, la relación con el gobierno nacional para la provisión del BSP, y el rol y responsabilidad del GD en la provisión del BSP.

Cuadro 25. Autonomía en la provisión de BSP, por dimensión para los GDs de Rivera y San José.

DIMENSIÓN	Índice ponderado autonomía provisión de BSP	
	RIVERA	SAN JOSÉ
ACTIVIDAD ECONÓMICA	2.79	2.71
AMBIENTE	2.84	2.55
B&C	2.84	2.73
EDUCACION	2.79	2.88
GÉNERO	2.17	1.72
INSTITUCIONES	2.55	2.65
SALUD	2.81	2.55
SEGURIDAD	2.95	2.27

Fuente: elaboración propia

Figura 3 Autonomía en la provisión de BSP, por dimensión para GDs de Rivera y San José.



Fuente: elaboración propia

Este análisis muestra que los GD prestan muchos y muy valiosos BSP en sus territorios, que contribuyen a las ocho dimensiones del IDERE y, además, dentro de lo que son sus capacidades y en coordinación con las políticas del Gobierno Nacional, realizan esa prestación con una muy alta autonomía. Esto quiere decir que esos BSP son producidos por políticas, programas e iniciativas que cuentan con presupuestos asignados y estables (asegurados en su mayoría durante el quinquenio de gobierno), que en su

mayoría o son prestados con total autonomía o se realizan con una importante articulación con el GN, y que en su mayoría el GD tiene un rol fundamental en la planificación y/o ejecución de dicho BSP.

En el siguiente epígrafe se presenta el peso total que tiene cada dimensión en el presupuesto de los GDs. Es decir, más allá de la autonomía con la que presta BSP en cada dimensión, se analiza cuál es la contribución mayor o más priorizada por el GD, tomando como criterio el presupuesto total de la Intendencia.

5.2 Participación de las dimensiones del desarrollo en el presupuesto total del GD

En el apartado anterior se presentaron los resultados del índice de autonomía en la provisión de BSP por cada dimensión del desarrollo. Este índice resultaba de un promedio ponderado del valor para cada BSP en el total del presupuesto que se vinculaba con cada dimensión del desarrollo. En función de esa información se puede visualizar la contribución global en prestación de BSP que cada dimensión realiza, medida en términos del presupuesto de la Intendencia.

Cuadro 26. Autonomía en la provisión de BSP y peso en el presupuesto total de la Intendencia, por dimensión para los GDs de Rivera y San José.

DIMENSIÓN	RIVERA		SAN JOSÉ	
	Índice ponderado autonomía provisión de BSP	Peso de la dimensión en presupuesto total GD	Índice ponderado autonomía provisión de BSP	Peso de la dimensión en presupuesto total GD
ACTIVIDAD ECONÓMICA	2.79	22.7%	2.71	17.7%
AMBIENTE	2.84	16.0%	2.55	22.2%
B&C	2.84	26.9%	2.73	27.8%
EDUCACION	2.79	5.9%	2.88	11.2%
GÉNERO	2.17	0.6%	1.72	1.9%
INSTITUCIONES	2.55	13.3%	2.65	5.7%
SALUD	2.81	5.2%	2.55	10.1%
SEGURIDAD	2.95	9.5%	2.27	3.5%

Fuente: elaboración propia

En el caso de Rivera, las tres dimensiones que se llevan mayor porcentaje del presupuesto de la Intendencia son también las tres que muestran un mayor índice ponderado de autonomía en la provisión de BSP. Se trata de bienestar y cohesión, actividad económica y ambiente. Género es la que menos representa del presupuesto total, al tiempo que muestra un menor índice de autonomía en prestación de BSP. Otras dimensiones que reportan un menor peso relativo en el presupuesto son educación y salud, aunque muestran valores de los más altos en el índice de autonomía.

Instituciones y seguridad muestran valores intermedios en su participación en el presupuesto total, destacando la alta autonomía en seguridad.

En el caso de San José, también son bienestar y cohesión, ambiente y actividad económica las dimensiones con mayor peso en el presupuesto total, aunque no necesariamente todas esas dimensiones son las que mayor índice de autonomía en prestación de BSP muestran. Las tres son superadas en el índice de autonomía por la dimensión educación, y la dimensión ambiente, si bien muestra un valor alto, no es de los mayores entre las ocho dimensiones. Educación y salud muestran pesos intermedios en el presupuesto total de la Intendencia, destacando educación por el alto índice de autonomía. Instituciones, seguridad y género presentan los menores pesos en el presupuesto, y salvo instituciones, las otras dos dimensiones registran de los valores más bajos del índice de autonomía.

5.3 Relaciones entre desempeño en el IDERE y la provisión local de BSP

El IDERE e IDERE-A y sus dimensiones, buscan reflejar en un indicador un estadio o nivel absoluto y relativo de desarrollo para cada departamento. Esto es resultado de una multiplicidad de factores, donde pesa la trayectoria histórica y la raíz estructural de los fenómenos, con un gran peso de factores que tienen que ver con fenómenos de carácter nacional e internacional, con las políticas del gobierno nacional y, por supuesto, con diferentes factores internos de las economías y sociedades locales de los departamentos y la región de país en la que se localizan. Dentro de todos esos factores, también hay incidencia del accionar del GD y sus políticas a nivel sub-nacional y en articulación con el nivel nacional.

Por lo tanto, de lo anteriormente expuesto surge que la evolución de un índice compuesto y complejo como es el IDERE, o el IDERE-A, no es una cuestión sobre la que un GD pueda tener control fácilmente. Por el contrario, aun suponiendo, en un caso ideal, un GD fuerte y proactivo que actúa en un departamento con un capital territorial (Camagni & Capello, 2009) importante y movilizado en torno a un proyecto colectivo, es posible que no sea capaz de torcer una determinada trayectoria del IDERE o de sus dimensiones. También es posible que el accionar de un GD sí pueda ser, seguramente junto con otros factores, un determinante importante de un cambio positivo en alguna dimensión o en el IDERE en su conjunto. En todo caso, no es posible hacer análisis lineales y simplificados sobre la evolución de la prestación de BSP por parte del GD y los resultados para un departamento en términos del IDERE y sus dimensiones.

Sin embargo, la consideración del IDERE (e IDERE-A) y sus dimensiones puede ser un insumo muy relevante para un GD para guiar sus decisiones de políticas de desarrollo. Es posible, con el IDERE, tomar una medida de los desafíos, las oportunidades, las fortalezas y las debilidades de la sociedad y economía departamental en clave de procesos de desarrollo. En función de ello, es posible determinar mejores estrategias que orienten desde lo local la provisión de BSP que puedan contribuir, en la medida de lo que es posible, a mejorar las condiciones para alcanzar un desarrollo sostenible e integral para el departamento en cuestión.

Esto supone no solo la mejora de la calidad de los BSP que puede ofrecer el GD, su eficacia y eficiencia, sino también valorar qué tipo de BSP y en qué dimensiones y aspectos que puedan identificarse como los más relevantes para poder remover obstáculos, generar sinergias positivas y oportunidades para el desarrollo territorial.

El cuadro 27 muestra para los GDs de Rivera y San José los valores de las dimensiones del IDERE-A para los respectivos departamentos, en 2006 y 2022, la evolución en el período (tasa, en %), y el valor del índice ponderado de autonomía en la provisión de BSP y el peso del conjunto de BSP en el presupuesto del GD para cada dimensión.

Cuadro 27. Desempeño en las dimensiones del IDERE-A y características de la provisión de BSP, para los GDs de Rivera y San José (orden según índice ponderado de autonomía en provisión de BSP).

RIVERA	Valor 2006	Valor 2022	Variación 2022-2006	Índice ponderado de autonomía provisión BSP	Peso en presupuesto total
SEGURIDAD	0.82	0.54	-34.6%	2.95	9.5%
B&C	0.28	0.62	120.8%	2.84	26.9%
AMBIENTE	0.38	0.50	30.1%	2.84	16.0%
SALUD	0.30	0.53	75.1%	2.81	5.2%
ACTIVIDAD ECONÓMICA	0.14	0.32	121.7%	2.79	22.7%
EDUCACION	0.26	0.58	121.2%	2.79	5.9%
INSTITUCIONES	0.38	0.38	0.0%	2.55	13.3%
GÉNERO	0.37	0.58	56.2%	2.17	0.6%

SAN JOSE	Valor 2006	Valor 2022	Variación 2022-2006	Índice ponderado de autonomía provisión BSP	Peso en presupuesto total
EDUCACION	0.19	0.53	185.4%	2.88	11.2%
BIENESTAR Y COHESIÓN	0.47	0.71	51.7%	2.73	27.8%
ACTIVIDAD ECONÓMICA	0.24	0.60	146.7%	2.71	17.7%
INSTITUCIONES	0.67	0.52	-22.9%	2.65	5.7%
AMBIENTE	0.23	0.36	57.8%	2.55	22.2%
SALUD	0.37	0.47	25.7%	2.55	10.1%
SEGURIDAD	0.78	0.74	-5.9%	2.27	3.5%
GÉNERO	0.44	0.60	36.9%	1.72	1.9%

Fuente: elaboración propia

En seguridad, Rivera parte alto en 2006 (0,82) pero cae a 0,54 en 2022 (-34,6%), pese a exhibir la autonomía más alta del conjunto en la prestación de bienes y servicios públicos en la dimensión (2,95) y un peso presupuestal no menor (9,5%). En San José la trayectoria es más estable: leve retroceso de 0,78 a 0,74 (-5,9%), con menor autonomía (2,27) y baja prioridad presupuestal (3,5%). El caso de Rivera se observa que no hay una relación lineal entre participación en presupuesto y autonomía para prestar BSP y los resultados que se obtienen en la dimensión correspondiente del IDERE. En particular, el deterioro general que sufre el país en la dimensión seguridad (reflejado en el IDERE-A) y la condición de contar con una gran ciudad capital (en la escala uruguaya) de frontera hace que Rivera tenga desafíos superiores a otros departamentos del país y similares a departamentos complejos en seguridad como Montevideo. Cabe preguntarse qué sucedería si el GD de Rivera no priorizara, como lo

hace, a la seguridad, tanto en presupuesto como en autonomía en la prestación de BSP locales. Sin duda, el GD entiende que esta es una dimensión en la que el departamento tiene desafíos complejos y tendencias no favorables, por lo que prioriza atender dicha situación con políticas y acciones, aunque no se trate de un área tradicional ni en la que esté obligado a prestar BSP.

En bienestar y cohesión (B&C), ambos departamentos mejoran de forma importante entre 2006 y 2022. Rivera pega un salto de 0,28 a 0,62 (+120,8%), con una autonomía alta en la prestación de BSP (2,84) que, además, se refleja en la principal prioridad presupuestal (26,9%). San José también sube, de 0,47 a 0,71 (+51,7%), y lo hace mostrando una alta autonomía en prestación de BSP (2,73) y también la mayor prioridad presupuestal (27,8%). En 2022, San José queda mejor posicionado (0,71 vs. 0,62), aunque Rivera muestra un *catch up* más intenso para converger hacia los mejores desempeños del país. En este caso, tampoco se puede hacer una interpretación lineal, que atribuya el éxito en las mejoras en la dimensión a las políticas de los GD. Sin embargo, se puede decir que los GD han alienado en términos de presupuesto y de prestación con alta autonomía de BSP una importante contribución desde el ámbito subnacional a las políticas y acciones del nivel nacional. Sin desconocer tampoco otros factores externos, como la evolución de la economía nacional, en el plano de las políticas públicas podría decirse que, aún con la importancia que tienen los BSP provistos por el nivel nacional, el nivel subnacional de gobierno ha sido, en estos casos, un factor destacado para apoyar el proceso de desarrollo registrado.

En ambiente, Rivera mejora de 0,38 a 0,50 (+30,1%), con autonomía muy alta en prestación de BSP (2,84) e importancia en el presupuesto (16%). San José también sube de 0,23 a 0,36 (+57,8%), con una autonomía algo menor en la prestación de BSP (2,55) pero con un peso presupuestal relativo mayor (22,2%). Esta dimensión del IDERE tiene el problema de que no mide en su indicador de ambiente lo referente a las políticas de gestión de la basura y políticas de reciclaje, aspectos en los que los GD trabajan fuertemente y, particularmente en estos dos GD se identificaron importantes contribuciones con BSP en esta materia. Por otro lado, en algunas dimensiones ambientales que sí mide el IDERE inciden factores que pueden estar lejos del alcance del margen de acción de los GD (por ejemplo, vinculados a procesos productivos que se regulan en el nivel nacional y efectos de carácter regional que superan los límites departamentales). Sin embargo, esta dimensión es claramente una priorizada por los GD y en la que prestan BSP con una importante impronta local.

En salud, ambos avanzan, pero Rivera muestra un mucho mejor desempeño. Rivera parte de 0,30 y sube a 0,53 (+75,1%), con alta autonomía en la prestación de BSP locales (2,81) y un peso relativamente bajo en el presupuesto (5,2%). San José mejora, pero menos, pasando de 0,37 a 0,47 (+25,7%), con una menor autonomía en prestación de BSP (2,55) y un peso importante para un área que no se vincula con las competencias clásicas de los GD (10,1%). En este caso, se puede observar que San José tiene un desafío importante en la dimensión salud, donde veíamos al analizar el IDERE que su desempeño era relativamente bajo, y el GD parece alinear esfuerzos importantes en términos presupuestales, con una autonomía importante para prestar BSP locales, aunque menor que en otras dimensiones. En Rivera destaca la alta autonomía local en

la prestación de BSP en una dimensión que, como se señaló, no se corresponde con las competencias clásicas de los GD.

En actividad económica, ambos despegan, pero San José alcanza un nivel 2022 claramente muy superior (0,60 vs. 0,32). Rivera sube de 0,14 a 0,32 (+121,7%), con autonomía en prestación de BSP de 2,79 y con un peso de 22,7% del presupuesto, mientras San José avanza de 0,24 a 0,60 (+146,7%), autonomía 2,71 y 17,7%. En esta dimensión, tal vez más que en otras, pesa mucho la localización del departamento y su conexión con las lógicas productivas de las principales cadenas de valor del país y polos de desarrollo económico. En ese sentido, San José está en el eje del sur, la zona de mayor progreso económico del país, y Rivera en el noreste, zona de histórico y estructural rezago económico. En ambos casos se refleja que esta dimensión es una de las de mayor preocupación por parte de los GD para proveer BSP locales y con alto peso en el presupuesto. Sin duda el tema del empleo es una demanda que los ciudadanos hacen a sus gobiernos locales y esto empuja a estos gobiernos a reaccionar, por más que la economía pertenezca en competencia al plano nacional (y sujeta, por supuesto, a los vaivenes de los mercados y procesos internacionales). Junto con bienestar y cohesión, la dimensión económica es la que muestra mayor diversidad de BSP locales, en ambos casos.

En educación, Rivera pasa de 0,26 a 0,58 (+121,2%), con un índice de autonomía en BSP locales de 2,79 y un peso de 5,9% del presupuesto. San José pasa de 0,19 a 0,53 (+185,4%), con índice de autonomía de 2,88 y 11,2% del presupuesto. En ambos casos hay una evolución muy favorable para la dimensión, aunque también en ambos casos se permanece en 2022 con valores por debajo del promedio del desempeño medio de los departamentos del país. Es de destacar el peso en el presupuesto que reflejan los BSP provistos en educación por parte del GD de San José, y un peso no despreciable también en el caso de Rivera. En esta dimensión ambos gobiernos son proactivos para prestar localmente y con relativa autonomía BSP, por lo que asumen un rol importante para apuntalar el desarrollo en una dimensión que es claramente de responsabilidad del nivel nacional en la estructura unitaria de Uruguay.

En instituciones, hay diferentes evoluciones. Rivera permanece estancado en 0,38, con un índice de autonomía en BSP de 2,55 y un peso importante en el presupuesto (13,3%). San José cae de 0,67 a 0,52 (-22,9%) con índice de autonomía de 2,65 y 5,7% del presupuesto. Aun con el retroceso, San José conserva un nivel en 2022 superior al de Rivera (0,52 vs. 0,38). Hay que señalar que la dimensión institucional del IDERE, por problemas de disponibilidad e información, recoge sobre todo variables que hacen a la capacidad de recaudación de los GD y de obtención de fuentes propias para financiarse, junto con la evaluación de las estructuras de personal (valorando que predominen los funcionarios de carrera y presupuestados, frente a condiciones con precariedad). En estos aspectos, ambos GD tienen desafíos a enfrentar, que no son diferentes de los que muestra la dimensión para el resto de GD del país. Por otro lado, esta dimensión del IDERE no capta buena parte de los aspectos en los que éstos GD trabajan, generando BSP locales, que tienen que ver con fortalecer redes locales, espacios de colaboración, articulación pública privada y gobernanza territorial.

En Género, ambos mejoran en la dimensión entre 2006 y 2022, sin embargo, en esta dimensión es en la que muestran más baja autonomía en la prestación de BSP locales

(2,17 Rivera y 1,72 San José) y un peso muy menor en el presupuesto (0,6% Rivera y 1,9%. Esta dimensión, que tampoco se vincula a las competencias clásicas de los GD, ni a las que estén obligados, representa una agenda emergente que los GD están tratando de abordar cada vez más, pero sobre la que queda mucho por avanzar para poder empezar a tener una contribución significativa desde la política subnacional.

6 Conclusiones

El estudio presentado constituye una contribución relevante para comprender cómo los gobiernos departamentales (GD) en Uruguay participan en el desarrollo territorial mediante la provisión de bienes y servicios públicos (BSP). A través de la articulación metodológica que combina el Índice de Desarrollo Regional (IDERE-UY) con indicadores de autonomía en la prestación local de BSP y el peso presupuestal de dichos BSP en ocho dimensiones clave del desarrollo (medidas por el IDERE-A), se logra visibilizar y valorar la contribución que los GD realizan al desarrollo territorial. De esta forma, se recoge evidencia de que los GD son piezas relevantes para promover el desarrollo en sus territorios, dentro de un entramado más amplio de políticas nacionales, y más allá de los condicionamientos dados por factores estructurales y factores externos (incluso, internacionales).

Un primer hallazgo central es que los GD prestan BSP con niveles de autonomía relativamente altos en la mayoría de las dimensiones del desarrollo. Esto implica que, a pesar de que Uruguay es un país unitario con competencias altamente centralizadas, las Intendencias logran desarrollar políticas, programas y acciones, en áreas que muchas veces están alejadas de sus competencias tradicionales. Además, lo hacen con financiamiento estable, capacidad de planificación y un papel relevante en la ejecución. Esta constatación refuerza la idea de que los gobiernos departamentales no son meros ejecutores subsidiarios, sino actores con margen de decisión en campos que trascienden las competencias clásicas que la normativa les asigna.

En el análisis comparativo entre Rivera y San José se constata que ambos gobiernos comparten altas prioridades en dimensiones como bienestar y cohesión, ambiente y actividad económica, que concentran la mayor parte de sus presupuestos. Sin embargo, la distribución relativa del gasto y la autonomía varían: Rivera muestra un alineamiento más directo entre las dimensiones con mayor peso presupuestal y altos índices de autonomía en la prestación de BSP relacionados, mientras que en San José aparecen algunas diferencias entre prioridad presupuestal y nivel de autonomía en la prestación de los BSP (por ejemplo, en ambiente). Estas divergencias pueden ser resultado de distintas estrategias de los GD junto con el reconocimiento de diferentes desafíos del desarrollo en el contexto de las especificidades que tiene cada territorio.

El vínculo entre provisión de BSP y resultados en el IDERE permite comprobar (como era de esperar) que no existe una relación lineal entre ambos planos. En seguridad, por ejemplo, Rivera exhibe el mayor nivel de autonomía para prestar BSP y hace un esfuerzo presupuestal significativo, pero la dimensión empeora medida por el IDERE. La explicación no reside en la gestión local, sino que hay factores ligados a procesos nacionales y estructurales que marcan un deterioro de la dimensión, lo que se potencia

en contextos urbanos de frontera. Por lo tanto, los instrumentos que se ofrecen en este trabajo no son para ser interpretados de forma simplista, sino para considerarlos como herramientas que permiten profundizar en el análisis y apoyar una planificación estratégica para orientar la acción. En el caso de Rivera, el desafío en seguridad que marca el IDERE debe ser respondido desde el GD, y lo está siendo, con iniciativa propia en la prestación de BSP y prioridad presupuestal, sin lo que, seguramente, los problemas de seguridad serían mucho mayores.

Por otra parte, se observa que, en algunos casos, el IDERE no captura ámbitos centrales de acción local (como la gestión de residuos, para el caso de la dimensión ambiente), lo que limita la capacidad de reflejar adecuadamente la contribución de los GD. Estos resultados evidencian también los límites de la medición, cuando se construyen indicadores sintéticos y comparables entre diferentes unidades territoriales, como lo hace el IDERE. Esto subraya la importancia de contar con indicadores complementarios para interpretar los resultados, al tiempo que empuja a mejorar la calidad y disponibilidad de la información territorial para poder mejorar las mediciones del IDERE, con comparabilidad entre departamentos.

A pesar de las limitaciones, la metodología aplicada muestra que los gobiernos departamentales pueden y efectivamente contribuyen a mejorar dimensiones clave del desarrollo, aun cuando no tengan control sobre sus determinantes últimos y no sean campos de su competencia de acuerdo con la normativa. Esto se observa con claridad en bienestar y cohesión, donde tanto Rivera como San José registran mejoras muy importantes entre 2006 y 2022, lo que tiene un correlato importante con la alineación de esfuerzo presupuestal de los GD con gran diversidad y autonomía en la provisión de BSP. La educación constituye otro ejemplo; siendo una competencia claramente nacional, ambos GD incorporan programas y acciones que se reflejan en BSP que hacen posible que las políticas nacionales puedan implementarse en el territorio y redunden en avances de la dimensión, cuando se mira el IDERE.

La comparación entre los dos departamentos muestra también que la localización geográfica importa. San José se beneficia de su localización en el eje sur, más integrado a las cadenas productivas dinámicas del país, lo que explica en parte su mayor progreso en la dimensión económica, aunque su condición de territorio metropolitano no solo ofrece ventajas sino también algunos problemas significativos. Rivera, en cambio, enfrenta rezagos estructurales propios del noreste, con menor dinamismo económico y desafíos vinculados a la condición de frontera. Estos factores confirman que la acción de los GD se da siempre en un marco condicionado por estructuras territoriales multidimensionales y específicas. Esta condición hace que, más allá de que la metodología buscó homogeneizar los nombres de las categorías de BSP, al mirar las descripciones de cada una en cada departamento, la forma concreta que toman los BSP varía en cada territorio, debido a las características de cada lugar.

Otro elemento destacado es que, en agendas emergentes, como en la dimensión género, los GD muestran aún baja autonomía para prestar BSP y escaso peso presupuestal. Esto refleja límites actuales de la acción departamental pero también el potencial de consolidar agendas de política local en campos que no eran considerados parte de las competencias tradicionales de las Intendencias (y en estos casos, ni siquiera de los gobiernos nacionales).

En conjunto, la investigación permite avanzar en dos planos. Por un lado, ofrece a los propios gobiernos departamentales una herramienta práctica para alinear políticas, presupuesto y prioridades con los desafíos de desarrollo identificados por el IDERE. Este marco puede servir como insumo para la planificación estratégica, contribuyendo a orientar decisiones hacia aquellas dimensiones donde el rezago es mayor o donde la acción local puede generar más sinergias. Por otro lado, aporta a la reflexión nacional sobre el papel de la política subnacional en el desarrollo. La evidencia muestra que los GD son actores significativos y que su contribución debe ser reconocida y fortalecida, dentro de una estrategia de desarrollo nacional.

Finalmente, el estudio muestra evidencia de que la política subnacional en Uruguay ha avanzado hacia una mayor relevancia en el entramado de las políticas públicas para el desarrollo. No se buscó atribuir impactos causales a los GD sobre los resultados del IDERE, sino visibilizar su rol en la provisión cotidiana de bienes y servicios públicos que, sin duda, afectan la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de cada territorio en cada dimensión analizada. Este reconocimiento abre un campo de reflexión para repensar cómo articular mejor las políticas nacionales con las capacidades locales, cómo distribuir mejor competencias y recursos, y cómo potenciar el aporte de los GD en un proyecto de desarrollo nacional más equilibrado y sostenible.

En síntesis, la propuesta metodológica y el análisis comparativo de Rivera y San José evidencian que la acción de los GD es significativa y estratégica, aunque inserta en un contexto que excede muchas veces sus márgenes de decisión (o influencia) y las posibilidades de financiamiento. Reconocer estas contribuciones, y también las limitaciones, no solo permite valorar mejor el rol de los gobiernos subnacionales, sino que constituye una base indispensable para reflexionar sobre cómo construir mejores políticas nacionales de desarrollo, en clave de gobernanza territorial, más integradas y sensibles a la diversidad y necesidades diferenciales de los territorios uruguayos.

7 Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Arocena, J. (1992). El estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay. En D. Raczynsky & C. Serrano (Eds.), *Políticas sociales, mujeres y gobierno local* (pp. 117–141). CIEPLAN.
- Bielsa, R. (1955). *Derecho administrativo*. Depalma.
- Camagni, R., & Capello, R. (2009). Territorial capital and regional competitiveness: Theory and evidence. *Studies in Regional Science*, 39(1), 19–39.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Desai, M. (2003). Public goods: A historical perspective. En I. Kaul, P. Conceição, R. Le Goulven, & R. Mendoza (Eds.), *Global public goods: Managing globalization*. Oxford University Press/UNDP.

- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica* (Serie Gestión Pública, n.º 12). ILPES.
- Frank, R. H. (1992). *Microeconomía y conducta*. McGraw-Hill/Interamericana.
- Freigedo, M., & Goinheix, S. (2019). Análisis del nivel de autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay. En A. Cardarello & P. Ferla (Coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda* (pp. 13–31). Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Freigedo, M., & Goinheix, S. (2021). Índice de autonomía local para Uruguay. *RIEM*, 23, 35–61.
- García Oviedo, C. (1962). *Derecho administrativo*. EISA.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (12.ª ed.). Fundación de Derecho Administrativo.
- Hardin, R., & Cullity, G. (2020). The free rider problem. En E. N. Zalta (Ed.), *Stanford encyclopedia of philosophy* (ed. 2020).
- Irarrázaval, I., & Pérez, E. (2009). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En Consorcio para la Reforma del Estado (Ed.), *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma*. BID/Gobierno de Chile.
- Kaul, I., & Mendoza, R. (2003). Advancing the concept of public goods. En I. Kaul, P. Conceição, R. Le Goulven, & R. Mendoza (Eds.), *Global public goods: Managing globalization*. Oxford University Press/UNDP.
- Kyriacou, A., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2017). Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality. *Regional Studies*, 51(6), 945–957.
- Ladner, A. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321–357.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. Springer International Publishing.
- Lessmann, C. (2012). Regional inequality and decentralization: An empirical analysis. *Environment and Planning A*, 44(6), 1363–1388.
- Magri, A. (2010). Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía. *RIEM*, 2, 83–110.
- Maddala, G. S., & Miller, E. (1996). *Microeconomía*. McGraw-Hill.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP.
- Midaglia, C., Castillo, M., & Freigedo, M. (2011). Mapeo de iniciativas en clave de políticas públicas. En *Uruguay Integra. Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Programa Uruguay Integra, OPP.
- Muinelo-Gallo, L., Rodríguez-Miranda, A., & Castro-Scavone, P. (2016). Intergovernmental transfers and regional income inequalities: An empirical analysis of Uruguay. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 219(4), 7–32.
- Muinelo-Gallo, L., & Rodríguez-Miranda, A. (2014). Descentralización fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay. *Estudios de Economía*, 41(2), 219–250.

- Muinelo-Gallo, L., & Rodríguez-Miranda, A. (2019). *Finanzas subnacionales y capacidades para el desarrollo económico territorial en Uruguay: 1990-2016* (Documento de Trabajo No. DT-15/2019). Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Musgrave, R. A. (1939). The voluntary exchange theory of public economy. *Quarterly Journal of Economics*, 53(2), 213–237.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2014). ¿Descentralizar o desconcentrar? Uruguay frente a un dilema no resuelto. *RIEM*, 9, 173–205.
- Oszlak, O., & Serafinoff, V. (2011). Acerca del diseño institucional: Apuntes para el caso uruguayo. En *Uruguay Integra. Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Programa Uruguay Integra, OPP.
- Rodríguez Miranda, A. (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay* (Cuadernos de Desarrollo, 3). PNUD Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A., Vial Cossani, C., Centurión, I., & Pérez, M. (2024). *Índice de desarrollo regional Uruguay 2006-2022 (IDERE-UY – Informe 2024)*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Rodríguez Miranda, A., & Vial, C. (2021). *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina: El Índice de Desarrollo Regional LATAM*. Ediciones UA.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619–644.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387–389.
- Stiglitz, J. (1986). *Economics of the public sector*. Norton.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Universidad Autónoma de Colima; Fondo de Cultura Económica.