

**Universidad de la Republica
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política**

Doctorado en Ciencia Política

**Descentralización municipal y
coordinación intergubernamental en
Uruguay: incentivos político-partidarios
en la relación entre Intendencias y
Municipios (2015-2020).**

Iván Mauricio Sánchez Díaz

Montevideo 2025

Descentralización municipal y coordinación intergubernamental en Uruguay: incentivos político-partidarios en la relación entre Intendencias y Municipios (2015-2020).

Autor: Iván Mauricio Sánchez Díaz

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

Directores de tesis:

Dr. Antonio Cardarello Iglesias – Prof. Adjunto

Dra. Daniela Vairo Queirolo – Profa. Adjunta

Montevideo 2025

Agradecimientos y dedicatoria

Agradecimientos

A la sociedad uruguaya por su aporte para que la Universidad de la República siga siendo pública.

A la Universidad de la República, institución por la que he realizado toda mi formación terciaria.

Al Fondo de Solidaridad, sin su ayuda no podría haber iniciado este proceso que lleva ya 23 años de Ciencia Política.

A la CAP por la beca concedida, un privilegio. Sin dicha beca no hubiese podido dedicarle el tiempo y la disciplina que demanda una tesis doctoral.

A Daniel Chasquetti y Ernesto Nieto por la posibilidad de ejercer como docente en CENUR Litoral Norte, sobre todo en un área que me apasiona como es lo subnacional

A mis tutores, Antonio y Daniela por la dedicación a mi trabajo. No solo me formaron en metodología, redacción, coherencia lógica, sino también me motivaron constantemente. Esta tesis también es de ellos.

Antonio y Daniela, muchas gracias.

A mi familia por el apoyo afectivo y financiero en varias oportunidades, para asistir a clases en Montevideo como para realizar el trabajo de campo.

A mi esposa Sabrina y a mis hijos Isaías, Victoria y Gerónimo por el tiempo que no les compartí. Espero y deseo que esa renuncia nos traiga algo mejor.

A Fernanda y Simón por la inspiración y el alojamiento en Montevideo y Marindia

Dedicatoria

A mi padre. Me hubiese gustado compartir con él este logro.

Resumen

El objetivo general de esta tesis es analizar la descentralización municipal en Uruguay desde el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), con énfasis en los incentivos electorales que tienen los gobernantes del nivel departamental y del nivel local, para cooperar o competir. Esta investigación combina la literatura de RIG y de políticas públicas con la literatura vinculada a sistemas de partidos y competencia electoral.

Se propone responder la siguiente pregunta: ¿cómo inciden las configuraciones político-partidarias subnacionales sobre los niveles de coordinación entre Intendencias Departamentales y Municipios en las etapas de formulación e implementación de servicios municipales?

Las RIG son un factor decisivo que condiciona los avances o retrocesos en los procesos de descentralización. Estas relaciones están fundamentalmente marcadas por los incentivos que tienen los gobernantes de los distintos niveles para cooperar o competir entre sí.

Esta tesis analiza cómo las configuraciones político-partidarias subnacionales inciden en la coordinación intergubernamental entre Intendencias y Municipios en Uruguay, en el marco de la formulación e implementación de servicios municipales. Dada la reciente descentralización municipal, se considera clave estudiar las RIG y los incentivos de cooperación o competencia entre autoridades locales.

Se plantea que mayores niveles de coordinación se logran cuando existen incentivos político-partidarios para cooperar entre distintos niveles territoriales. Para demostrarlo, se construye un modelo explicativo con dos variables independientes (tipo de sistema de partidos y grado de congruencia partidaria), una variable de control (nivel de desarrollo socioeconómico territorial) y una variable dependiente (nivel de coordinación: bajo, medio o alto).

El análisis se desarrolla a partir de seis casos de estudio: tres municipios del departamento de San José (partido predominante) y tres de Salto (sistema bipartidista), evaluados durante el período 2015–2020.

El estudio concluye que el diseño institucional de la descentralización, en conjunto con la estructura partidaria institucionalizada y nacionalizada, genera incentivos que condicionan la coordinación intergubernamental territorial, y con ello la efectividad del proceso de descentralización.

El estudio aporta evidencia que confirma que la descentralización municipal en Uruguay está condicionada por la configuración político-partidaria, por los incentivos de cooperar o competir entre gobernantes del nivel departamental y el municipal en función del objetivo de continuar ellos o sus partidos en los respectivos cargos.

Como principal aporte, se confirma que parte del diseño institucional de la descentralización municipal uruguaya (pluralismo institucional, y elecciones simultáneas y vinculadas) en convivencia con un sistema de partidos institucionalizado y nacionalizado, genera incentivos para que lo partidario sea determinante, por lo que se requiera introducir cambios que minimicen esos aspectos y así avanzar hacia una descentralización más efectiva.

Palabras claves: descentralización / relaciones intergubernamentales/ coordinación intergubernamental / sistemas de partidos/ congruencia partidaria/ servicios municipales / Uruguay.

Abstract

The overall objective of this thesis is to analyze municipal decentralization in Uruguay from an intergovernmental relations (IRG) perspective, with particular emphasis on the electoral incentives that governments at both levels have to cooperate or compete. This research combines the literature on IRG and public policy with institutionalist scholarship on party systems and electoral competition.

It seeks to answer the following question: How do subnational political and party configurations affect the levels of coordination between departmental governments and municipalities during the formulation and implementation of municipal services?

IRG are a decisive factor shaping progress or setbacks in decentralization processes. These relations are fundamentally influenced by the incentives that governments at different levels have to cooperate or compete with one other.

This thesis examines how subnational political and party configurations influence intergovernmental coordination between departmental governments and municipalities in Uruguay, in the context of the design and implementation of municipal services. Given the recent nature of municipal decentralization, studying IGR and the incentives for cooperation or competition among local authorities is essential.

The central proposition is that higher levels of coordination occur when political and partisan incentives favor cooperation across territorial levels. To test this, an explanatory model is developed with two independent variables (type of party system and degree of party congruence), one control variable (territorial socioeconomic development), and one dependent variable (level of coordination: low, medium, or high).

The empirical analysis is based on six case studies: three municipalities in the department of San José (characterized by a dominant-party system) and three in Salto (a two-party system), covering the period 2015–2020.

The study concludes that the institutional design of decentralization, together with the institutionalized and nationalized party system, creates incentives that condition the effectiveness of territorial coordination.

It provides evidence confirming that municipal decentralization in Uruguay is shaped by political-partisan configuration and by the incentives for departmental and municipal leaders to cooperate or compete in order to maintain themselves or their parties in office.

The main contribution of this research is to show that specific features of Uruguay's municipal decentralization – such as institutional pluralism and simultaneous, linked elections – combined with an institutionalized and nationalized party system generate strong partisan incentives that hinder effective decentralization. The findings suggest that institutional reforms are needed to reduce these partisan dynamics and promote more effective intergovernmental coordination.

Keywords: decentralization / intergovernmental relations / intergovernmental coordination / party systems / party congruence / municipal services / Uruguay.

Tabla de contenidos

1. Introducción	12
1.1. El caso uruguayo	15
1.2. Coordinación intergubernamental: concepto, tipos, y niveles	17
1.3. Argumento, hipótesis y metodología	19
1.4. Contribución y estructura del trabajo	25
2. Antecedentes de estudios de RIG y de la coordinación intergubernamental	27
2.1 Descentralización y RIG	27
2.2 Descentralización y RIG en América Latina	34
2.3 Antecedentes en el análisis de la coordinación intergubernamental	40
2.4. Conclusiones del capítulo	47
3. Descentralización, diseño institucional y sistema de partidos en Uruguay	48
3.1 Reseña histórica de la descentralización en el Uruguay	48
3.2 La descentralización en Uruguay. Marco normativo actual	56
3.3 Un sistema de partidos institucionalizados y nacionalizados	60
3.4 Las particularidades de la descentralización municipal	67
3.4.1 Descentralización política y unidad departamental	68
3.4.2 Competencias concurrentes entre niveles de gobierno	71
3.4.3 Elección simultánea y vinculada entre unidades electorales	72
3.5 Conclusiones del capítulo	76

4. Coordinación intergubernamental: definición y operacionalización **77**

4.1 Coordinación intergubernamental: definición conceptual	77
4.2. Coordinación intergubernamental: operacionalización	78
4.3. Dimensiones de la coordinación intergubernamental	79
4.3.1 La formulación o producción de servicios municipales	79
4.3.2 La implementación o provisión de servicios municipales	82
4.4 Conclusiones del capítulo	88

5. Marco teórico. Un abordaje neo-institucionalista **90**

5.1 Determinantes políticos de las RIG	90
5.1.1 Los abordajes de las RIG desde el lado del actor	91
5.1.2 Los abordajes de las RIG desde el lado de las instituciones	99
5.2 La elección de la perspectiva neo-institucionalista	103
5.3 Neo-institucionalismo y coordinación intergubernamental	107
5.4 Conclusiones del capítulo	112

6. Modelo explicativo: variables independientes e hipótesis **114**

6.1. Identificación y justificación de las variables explicativas	114
6.2. Sistemas bipartidistas a nivel departamental	119
6.3 Sistemas de partido predominante a nivel departamental	121
6.4 Conclusiones del capítulo	124

7. La coordinación intergubernamental en San José **125**

7.1. Panorama político y proceso de descentralización en San José	125
---	-----

7.2. Coordinación intergubernamental en contexto de partido predominante e incongruencia partidaria. Intendencia de San José y Municipio Ciudad del Plata	128
7.2.1 Contexto político	128
7.2.2 La coordinación intergubernamental en la Gestión de Residuos	132
7.2.3. La coordinación intergubernamental en realización-mejora de calles	135
7.3. La coordinación intergubernamental en un contexto de sistema de partido departamental predominante y congruencia partidaria parcial. La Intendencia de San José y el Municipio de Ecilda Paullier	139
7.3.1 Contexto Político	139
7.3.2 La coordinación intergubernamental en Gestión de Residuos	141
7.3.3 La coordinación intergubernamental en la realización-mejora de calles	144
7.4 La coordinación intergubernamental en un contexto de partido predominante y congruencia partidaria completa. La Intendencia de San José y el Municipio de Libertad	147
7.4.1 El contexto político	147
7.4.2 La coordinación intergubernamental en Gestión de Residuos	149
7.4.3 La coordinación intergubernamental en mejora-realización de calles	152
7.5. Síntesis del capítulo de San José	156
8. La coordinación intergubernamental en Salto	159
8.1 Sistema de partidos y proceso de descentralización en Salto	159
8.2. La coordinación intergubernamental en un contexto bipartidista e incongruencia partidaria. La Intendencia de Salto y el Municipio de San Antonio	163

8.2.1 La coordinación intergubernamental en Gestión de Residuos	164
8.2.2 La coordinación intergubernamental en realización-mejora de calles	166
8.3. La coordinación intergubernamental en un contexto bipartidista y de congruencia partidaria completa. La Intendencia de Salto y el Municipio de Belén	169
8.3.1 Coordinación intergubernamental en Gestión de Residuos	170
8.3.2 Coordinación intergubernamental en realización-mejora de calles	173
8.4 La coordinación intergubernamental en un contexto de bipartidismo y congruencia partidaria parcial. Municipio de Villa Constitución e Intendencia de Salto (2015-2020)	177
8.4.1 Coordinación intergubernamental en servicio de Gestión de Residuos	177
8.4.2 Coordinación intergubernamental en realización-mejora de calles	181
8.5 Síntesis del capítulo de coordinación intergubernamental en Salto	185

9. Conclusiones generales **189**

10. Bibliografía **201**

1. Introducción.

Esta investigación analiza el reciente proceso de descentralización municipal en Uruguay desde la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y la competencia política multinivel. Específicamente, investiga los factores políticos que influyen en el alcance de la coordinación intergubernamental entre Intendencias Departamentales (segundo nivel de gobierno) y Municipios (tercer nivel de gobierno). Se pretende dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿cómo inciden las configuraciones político-partidarias subnacionales sobre los niveles de coordinación entre Intendencias Departamentales y Municipios en las etapas de formulación e implementación de los servicios municipales?

En las últimas décadas la descentralización se ha expandido en casi todas las regiones del mundo, orientada al logro de diversos objetivos como la mejora de la gestión pública (Heymann 1988; Aghón & Krause-Junk 1993), la profundización democrática (Borja, 1987; Nickson, 1993; Coraggio, 1990, Goldfrank, 2011), el desarrollo económico local (Arocena, 2011; Albuquerque, 2004; Putnam; 1993), entre otros. Este aumento de la descentralización se viene observando principalmente con la proliferación de autoridades subnacionales electas y con un aumento de funciones (Marks *et al*; 2008).

La descentralización genera nuevas instancias de poder y nuevos actores electorales, provocando tensión entre concentración y distribución de poder, e instala el desafío de la coordinación electoral y de políticas públicas entre gobernantes de distintos niveles territoriales de gobierno (Leiras, 2010; Lago-Peñas & Lago-Peñas, 2009; Dosek & Freidenberg, 2013; Cruz & Goyburu, 2016; Arandia, 2002 ; Falletti, 2005). De esta manera, la descentralización genera desafíos para las políticas públicas y para los sistemas de partidos (Cruz, 2014; Leiras, 2010; Mascareño 2009; Jordana; 2001).

Para las políticas públicas implica mayor responsabilidad compartida entre niveles gubernamentales, exigiendo más intercambio para el abordaje de temas de competencia y/o interés común (Loffler, 2000). Para los sistemas de partidos significa profundizar los sistemas multinivel, dado que supone mayores interacciones partidarias entre los niveles en que los partidos compiten (Suarez-Cao & Freidenberg, 2016; Cruz, 2014; Leiras, 2010).

Así adquieren importancia y vinculación los conceptos de RIG y de Sistemas de Partidos Multinivel. Las RIG son interacciones entre gobernantes de distintos niveles territoriales -con mandatos, intereses, capacidades, y recursos específicos- que se producen durante los procesos de políticas públicas, cuya naturaleza es política, fiscal, y/o administrativa (Anderson, 1960; Agranoff, 2001; Jordana, 2003; Grin et al., 2020). Suponen confrontación y negociación política entre actores, cada uno de los cuales lucha para elevar su posición respecto al otro (Grin et al., 2020, p. 49). De esta manera, las RIG pueden favorecer o no un proceso descentralizador ya que expresan interdependencia y reciprocidad, y están atravesadas por la tensión entre eficacia y/o legitimidad de un sistema político (Grin et al., 2019; Grin & Abrucio, 2018; Freigedo, 2015; Rodríguez, 2013; Falletti, 2005; Navarro, 2004).

Por otro lado, la descentralización abre la posibilidad de que las elecciones de un nivel de gobierno influyan en las de otro, y genera incentivos para que los actores tomen las decisiones de políticas públicas pretendiendo influir sobre electorados de otros niveles territoriales de gobierno (Došek & Freidenberg, 2013 p.166). Por tanto, las RIG están atravesadas por el cálculo electoral de líderes y partidos que compiten por cargos en distintos niveles territoriales (Dosek & Freidenberg, 2013; Leiras, 2010). Por esta razón, se entiende que el alcance explicativo del concepto de RIG puede ampliarse si se complementa con el de sistema de partidos multinivel,

que refiera a la vinculación entre sistemas de partidos de distintos niveles territoriales de competencia electoral. (Suarez-Cao & Freidenberg, 2016, p.11-12).

Uruguay, país unitario y con bajos niveles de descentralización, con partidos institucionalizados y nacionalizados, no ha sido ajeno a dicha tendencia descentralizadora, siendo los principales hitos la reforma constitucional de 1997 y la creación de los municipios en el 2010. La primera fue una descentralización desde el nivel nacional hacia el departamental (provincial, estadual), y la segunda desde el nivel departamental hacia el nivel municipal (local).

La ley¹ que regula la descentralización municipal en Uruguay no mandata a la coordinación entre los niveles de gobierno, sino que ésta queda librada a la voluntad política de los actores; y por otro lado la evidencia muestra que existen diferentes escenarios de coordinación. Ante un mismo diseño institucional y una evidencia que da cuenta de distintos tipos e intensidades de coordinación intergubernamental, el interés de esta tesis es indagar sobre potenciales razones políticas que explican esas diferencias.

Como hipótesis general, para esta investigación los niveles de coordinación dependen de los incentivos que genera la dimensión normativa (funciones y recursos), y la dimensión electoral (legislación y tipo de sistema de partidos) (Cruz & Goyburu, 2016). Se argumenta que la coordinación entre Intendencias y Municipios será mayor cuanto más necesaria sea la cooperación entre gobernantes de ambos niveles para alcanzar la meta de continuar (ellos o sus partidos) en esa titularidad.

Esta tesis busca ser una contribución teórica a la comprensión de las RIG desde una mirada que articula enfoques de políticas públicas y

¹ Se hace referencia a la ley 19272 de descentralización y participación ciudadana.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>

competencia electoral. El objetivo es ofrecer una interpretación política-partidaria de las RIG, vinculando las decisiones de gobierno con la lógica de la racionalidad electoral. Por otro lado pretende ser una contribución empírica para el estudio de la descentralización y de RIG desde la experiencia de un país centralizado y unitario, ya que la mayoría de los estudios de dicha área temática se concentran en experiencias de países federales como Argentina o Brasil, o unitarios pero con importantes grados de descentralización como Colombia o Chile.

1.1 El caso uruguayo.

La Ciencia Política uruguaya viene mostrando una menor producción relativa en el estudio de las RIG en comparación con otras áreas como reforma de Estado, políticas sectoriales, competencia electoral, pese a que la descentralización ha sido una constante desde la restauración democrática y con hitos importantes (Freigedo, Rodríguez & Lamas, 2019). La reforma constitucional de 1996 consagró la descentralización desde lo nacional hacia lo departamental como medio de desarrollo y bienestar socioeconómico (Veneziano, 2012; Magri, 2001). Sus principales cambios fueron: separación de las elecciones nacionales y departamentales; constitucionalizar transferencias económicas de lo nacional hacia departamental; constitucionalizar ámbitos de coordinación horizontal y vertical (Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de Descentralización); y habilitar a que por ley se pudieran crear autoridades municipales (Veneziano, 2012 & 2000).

La creación de los Municipios significó descentralización intra departamental, concebida para la democratización y cuya principal novedad fue la electividad de autoridades locales (OPP, 2008; Veneziano, 2012). Los Municipios aumentan el radio de acción del Estado (gobernabilidad) e implican un nuevo relacionamiento en el interior del propio Estado y de este con la sociedad (gobernanza)

(Magri, 2016, p. 376). En el año 2009 y por iniciativa del Poder Ejecutivo, se aprueba la ley N° 18567 de Descentralización y Participación Ciudadana que creó los Municipios, en mayo del 2010 se eligieron por primera vez las autoridades municipales, y en junio quedaron instalados los primeros 89 Municipios. En el 2014 y por iniciativa del Poder Legislativo, dicha ley fue modificada por la N° 19.272 de Descentralización en materia departamental, local y de participación ciudadana, y se crearon 23 nuevos municipios. Las principales novedades tuvieron que ver con una mayor, aunque igualmente tímida, precisión en la distribución de competencias (Marzuca 2014 & 2017; Ferla et al, 2016).

La descentralización municipal uruguaya tiene particularidades: i) conviven la descentralización política y la unidad departamental, donde esta última garantiza la centralización fiscal y jurídica ii) competencias concurrentes entre niveles de gobierno, produciéndose un “pluralismo institucional” iii) elección simultánea y vinculada de las autoridades departamentales y municipales. Estas particularidades generan una complejidad que incide sobre las dimensiones de la descentralización (política, fiscal, administrativa).

La descentralización política implica posibilidad de elegir autoridades, y autonomía para crear agendas de gobierno y canalizar intereses territoriales; la unidad departamental, que justifica la centralización fiscal y jurídica, quita autonomía a las autoridades municipales electas, haciéndolas dependientes de niveles superiores. Las competencias concurrentes implican co-responsabilidades entre actores igualmente legítimos; y las elecciones simultáneas y vinculadas provocan incidencia recíproca en los resultados electorales de ambas unidades electorales. Estas tensiones sugieren que el proceso de descentralización no puede entenderse en su totalidad sin un enfoque de RIG, cuyo equilibrio depende del cálculo electoral de los actores.

Este diseño institucional genera incentivos diferentes para descentralizar, que pueden ir desde una transferencia casi total de competencias y atribuciones, hasta escenarios de casi nula autonomía (Oszlak & Seraffinof; 2011, p. 20). Este diseño deja más dudas que certezas respecto al alcance del proceso de descentralización, dado que la ley libra ese alcance a la voluntad de las autoridades (Freigedo, 2015; Magri, 2016). Respecto a la coordinación intergubernamental, la ley no inhabilita a que si existe voluntad política se avance, pero no establece una base mínima ante la ausencia de voluntad política (Freigedo, et al; 2019; Oroño; 2015).

1.2. Coordinación intergubernamental: concepto, tipos, y niveles.

La coordinación en la gestión pública es una forma de diseñar y gestionar políticas públicas, motivada por la necesidad de no superponer acciones, de lograr abordajes integrales y mayor impacto, o dotar de coherencia las decisiones (Licha & Molina, 2006). Es un proceso en el que distintos actores van generando sinergia en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que van definiendo o re-definiendo reglas de juego a través de los cuales los actores encuentran incentivos a cooperar (Repetto, 2005).

La coordinación puede ser vertical u horizontal. Es horizontal cuando ocurre entre instituciones de un mismo nivel de gobierno. La coordinación vertical o inter gubernamental se da entre instituciones de distintos niveles territoriales de gobierno, y refiere a la integración de diferentes jurisdicciones (central/nacional, estadual/provincial, y municipal/local) para alcanzar objetivos de políticas o eficiencia de gestión (INDES-BID, 2015, p. 6). Son procedimientos en los que actores se ocupan de un entorno de trabajo logran complementariedad de contribuciones y comportamientos, y cuyo resultado está orientado a objetivos de política, de manera integral en todo el territorio (Goyburu; 2015)

Toda coordinación puede analizarse desde una perspectiva ordinal, desde un continuo de valores definidos según el criterio utilizado. Existe cierto consenso en que los estadios *mínimos o básicos* de coordinación son el intercambio de información y consultas entre actores que buscan definir roles, compatibilizar acciones, y evitar perjudicarse mutuamente; *estadios intermedios* contemplan lo anterior, más la intención de evitar divergencias, acordar prioridades y formas de intervención ante un problema público específico; mientras los *estadios de mayor coordinación* se relacionan a todo lo anterior más la búsqueda de convergencia de objetivos y metas que da resultado a una intervención integral la cual pretende dar soluciones sistemáticas a los problemas públicos y respuestas a demandas futuras (Repetto & Fernández, 2012; Peters & Boukeart, 2010 ; Licha & Molina, 2006)

Aquí se utiliza la conceptualización de Cunill Grau (et al , 2015) que define *integración* como la inclusión/participación de actores en las distintas etapas de las políticas públicas. A mayor inclusión, mayor coordinación. Los niveles de coordinación que se analizan en esta investigación refieren a la participación de los niveles de gobierno en las etapas de producción-formulación y provisión-implementación de servicios municipales.

La formulación refiere al proceso de definición sobre las cualidades del servicio, entidades que lo suministran, presupuesto asignado, y los estándares de calidad que se establecen (Huete García, 2010, p. 39). La implementación refiere al proceso técnico en el que se combinan recursos para que esos servicios lleguen al ciudadano. Son las acciones operativas orientadas a alcanzar objetivos definidos en la formulación (Huete García, 2010, p.39).

Los niveles de coordinación intergubernamental serán mayores cuantos más niveles de gobierno participan de la mayor cantidad de

etapas. El nivel más bajo de coordinación intergubernamental se observa cuando solo uno de los dos niveles controla ambas etapas. Los niveles mínimos pueden expresar vínculos jerárquicos y centralizados orientados al control, o bien, de autonomía que genera dispersión (Cabrero & Zabaleta, 2009; Morata, 1991). Los niveles altos de coordinación se observarán cuando ambos niveles participan en ambas etapas del servicio municipal, y expresan un esquema de gobierno multinivel en el que se genera coherencia y complementariedad para alcanzar objetivos definidos conjuntamente (Cabrero & Zabaleta, 2009; Morata, 1991).

1.3 Argumento, hipótesis y metodología

En sistemas de partido multinivel, las elecciones de un nivel de gobierno influyen en las de otros, y las decisiones de políticas públicas de un nivel territorial de gobierno pretenden incidir sobre electorados de otros niveles territoriales de competencia (Došek & Freidenberg, 2013, p.166). Para integrarse y cohesionarse verticalmente, los partidos deben construir y mantener coaliciones (intra e interpartidarias) para competir por gobiernos de distintos niveles y luego coordinar políticas que le colaboren en la continuidad (Cruz & Goyburu, 2016, p. 258). Por tanto, las políticas públicas no pueden entenderse sino desde cómo participan los actores políticos de forma anidada en un sistema multinivel (Tsebelis, 1990).

Analizar la descentralización, las RIG, y la coordinación entre niveles de gobierno desde la competencia electoral multinivel es pertinente para el caso uruguayo dado su sistema de partidos institucionalizado y nacionalizado. Institucionalizado es aquel sistema cuyos partidos están enraizados en la sociedad, son estables, tienen recursos propios, extensión territorial, y reglamentación interna (Mainwaring & Scully, 1995; Jones, 2005; Payne et al, 2006). Nacionalizado es aquel sistema cuyos principales partidos tienen presencia en todo un territorio

nacional, se presentan con la misma etiqueta en todos los distritos electorales y niveles de competencia, y muestran patrones de votación similar en esos niveles (Jones & Maiwaring, 2003; Calvo & Escolar, 2005; Leiras, 2010; Wills-Otero, 2015).

Esta investigación argumenta que la coordinación entre Intendencias y Municipios en la producción y provisión de servicios municipales, será mayor cuanto más necesaria sea la cooperación entre gobernantes de ambos niveles para lograr la continuidad propia y/o de su partido en dichos cargos (Cruz & Goyburu, 2016). Los niveles de coordinación intergubernamental están condicionados por el interés que tiene el elenco gobernante de un nivel de gobierno en el éxito o fracaso de la gestión del elenco gobernante del otro nivel.

Esta hipótesis parte de algunos supuestos. Primero, que la principal dificultad de todo proceso de coordinación inter gubernamental radica en la diversidad de objetivos, intereses y clientelas de distintos niveles de gobierno (Morata, 1992, p.158). Segundo, en una democracia los votantes señalan preferencias de políticas públicas y define su voto en función de varios factores, uno relevante es cómo evalúan la gestión de quienes gobiernan (Jordana, 2001, p.47). Tercero, los actores políticos intervienen en procesos decisionales cuentan con un apoyo electoral significativo, por tanto, tomar decisiones desconociendo ese apoyo tiene costos elevados, y dichos actores exigirán mayor incidencia en la toma de decisionales cuanto mayor sea su respaldo electoral (Subirat & Dente, 2014, p. 110).

Cada actor que debe someterse a examen electoral, tenderá a escoger las alternativas que le reporte mayor apoyo ciudadano, y en las que la ciudadanía perciba la importancia de ese actor en la resolución de los problemas públicos (Subirat & Dente, 2014, p.110).

Para el caso uruguayo, el interés responde a que son los elencos gobernantes del nivel departamental y del nivel municipal, son electos

de forma simultánea y vinculada, generándose una incidencia recíproca entre resultados electorales de ambos niveles, lo que puede condicionar la continuidad de los respectivos partidos y líderes *incumbents*. Por tanto el nivel de coordinación entre Intendencias y Municipios depende del efecto conjunto del tipo de sistema de partidos departamental y de los grados de congruencia partidaria Intendente y Alcalde.

Los niveles más inclusivos de coordinación se observarán en sistemas departamentales bipartidistas y de congruencia parcial, dado que existe amenaza de rotación de partidos a nivel departamental y que incide el nivel municipal, y dado que el Alcalde resultó electo mediante un apoyo electoral distinto al del Intendente (votos propios). Por tanto, los incentivos y el poder para coordinar son altos. De forma inversa, los niveles de coordinación menos inclusivos se observarán en escenarios de sistemas departamentales bipartidistas y de incongruencia partidaria entre gobiernos de ambos niveles, dado que existe amenaza de rotación de partidos a nivel de gobierno departamental y la incongruencia genera una situación de suma cero, lo que gana uno lo pierde el otro. Similar situación sucede en escenarios de sistemas de partido predominante y de congruencia parcial, dado que existe una amenaza de rotación intrapartidaria a nivel departamental, y lo que gana un sublema lo pierde el otro dentro de ese partido predominante. Esta situación se replicaría en escenarios de partido predominante e incongruencia partidaria.

Los niveles medios de coordinación intergubernamental es probable que se observen tanto en escenarios donde convergen sistemas departamentales bipartidistas o de partido predominante, y de congruencia completa entre ambos niveles, dado que existe amenaza de rotación de partidos a nivel departamental en el primer caso y de fracciones de un partido en el segundo caso, y en ambos casos existe un consenso compartido entre Intendente y Alcalde, donde no es claro

si el segundo resultó tal con votos propios o como referente local del electo Intendente electo.

Este sistema de hipótesis se respalda en un marco teórico neo-institucionalista según el cual las instituciones formales y el cálculo estratégico de los actores, determinan procesos y resultados de política públicas. Las instituciones forman y transforman preferencias, y determinan el nivel de influencia de los intereses que compiten (North, 1990; Guy Peters, 1998; Hall, 1996). Las políticas serían resultado de conductas estratégicas de actores en un marco de reglas de juego (Stein et al, 2006).

Este trabajo se apoya en una metodología cualitativa y comparativa, describiendo y analizando casos diferentes en cuanto a variables explicativas, y similares en cuanto a variable de control. Combinando ambas variables explicativas tenemos seis tipos de casos. Dentro del departamento con sistema bipartidista tenemos tres casos, de congruencia total, congruencia parcial, e incongruencia. Dentro del departamento con sistema de partido predominante seleccionado, tenemos también tres casos, de congruencia total, congruencia parcial, e incongruencia.

Las variables explicativas son: tipo de sistema de partidos a nivel departamental, y grado de congruencia partidaria entre gobernantes de ambos niveles. La primera variable explicativa asume dos valores: bipartidistas, y partido predominante, que según la tipología de Sartori (1987) encontramos solo esos dos tipos de sistemas de partidos a nivel departamental en Uruguay (Cardarello & Freigedo, 2016). La segunda variable asume tres valores: congruencia completa, congruencia parcial, e incongruencia. Congruencia completa es cuando Intendente y Alcalde pertenecen al mismo partido político y al mismo sublema. Congruencia parcial es cuándo Intendente y Alcalde

pertenecen al mismo partido y diferentes sublemas. Incongruencia es cuando Intendente y Alcaldes pertenecen a distintos partidos políticos.

La variable dependiente que es el nivel de coordinación inter gubernamental entre Intendencias y Municipios, y es entendida como los grados de integración de los niveles de gobierno en las distintas etapas de las políticas públicas. Es una variable ordinal que asume tres valores: baja, media, alta. Los niveles de coordinación serán mayores en medida que más niveles de gobierno participan en más etapas de políticas públicas.

La variable de control es el nivel de desarrollo socioeconómico territorial relativo, y se toma el PBI per cápita departamental como indicador, lo que permite comparar casos similares respecto a factores estructurales. Desde el PBI per cápita departamental podemos agrupar los departamentos uruguayos en tres grupos: los de PBI per capital alto, los de PBI per cápita medio, y los de PBI per cápita bajo².

Para conocer la integración entre Intendencias y Municipios en la formulación-producción de los servicios municipales seleccionados se recurrió a dos técnicas de relevamiento y análisis de información: la *entrevista en profundidad* y *análisis documental*.

Las *entrevistas en profundidad* se realizaron a informantes clave de ambos niveles de gobierno, y a técnicos nacionales de despliegue regional, con el objetivo de relevar la participación en la elaboración de planes, programas o proyectos relacionados a los servicios municipales seleccionados, así como del diseño de los presupuestos que los financian. El *análisis documental* se aplicó sobre programas de gobierno, lo que permite un acercamiento sobre el lugar de la descentralización, la forma que se esperaba gestionarla, y las

² Véase <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/promedio-ingresos-per-capita-valor-locativo-pesos-constantes-segun-departamento-total>

aspiraciones planteadas respecto a los servicios municipales seleccionados. El análisis documental también incluyó a presupuestos quinquenales departamentales y a planes quinquenales y anuales municipales, lo que permite conocer la convergencia o divergencia entre ambos niveles respecto objetivos perseguidos para cada servicio.

Para conocer la integración de los niveles de gobierno en la implementación de servicios municipales, también se recurrió al análisis documental y a entrevistas en profundidad. Para el análisis documental se utilizaron los Reportes Anuales de Planes Operativos Municipales y los Informes de Ejecución Presupuestal, entendiendo que aportan información para identificar la complementariedad, y de la voluntad para que las cosas sucedan. Este análisis se complementa con *entrevistas en profundidad* a referentes gubernamentales de ambos niveles, para conocer percepciones y valoraciones respecto a la complementariedad operativa en términos organizacionales (insumos, maquinaria, recursos técnicos, celeridad en gestiones, etc.) y sobre el seguimiento de la implementación de los servicios seleccionados.

El periodo estudiado es el quinquenio 2015-2020, y se analizan seis casos seleccionados en función de las variables explicativas. Los departamentos seleccionados son Salto y San José. Salto exhibe un sistema bipartidista, y se incluye a los municipios de Belén, Villa Constitución, y San Antonio como casos de congruencia completa, congruencia parcial, e incongruencia respectivamente. San José exhibe un sistema de partido predominante, y se incluye a los municipios de Libertad, Ecilda Paullier, y Ciudad del Plata como casos de congruencia completa, congruencia parcial, e incongruencia respectivamente. Ambos departamentos presentan un nivel medio de desarrollo socioeconómico. Los servicios municipales seleccionados son gestión de residuos domiciliarios y realización-mejora de calles. Ambos son

servicios de materia exclusiva de los niveles subnacionales, y donde el electorado fija su atención al evaluar los gobiernos.

1.4. Contribución y estructura del trabajo.

El trabajo pretende contribuir en cuatro sentidos: **i)** contribuir en la construcción de teoría y evidencia empírica sobre las RIG **ii)** aportar al estado del arte sobre las RIG desde el estudio de un país unitario-centralizado, dado que la mayoría de los estudios al respecto se concentran en países federales con grados importantes de autonomía subnacional como Estados Unidos, España, México, Argentina, Brasil, Rusia, Alemania y otros **iii)** contribuir a una temática de investigación con un desarrollo relativo menor en la Ciencia Política uruguaya **iv)** aportar a la interpretación de las RIG desde lo político-partidario, vinculando las decisiones gubernamentales con la racionalidad electoral.

La tesis se estructura en ocho capítulos.

El segundo capítulo se titula *Antecedentes de estudios de RIG y la coordinación intergubernamental* y allí se exponen las principales propuestas analíticas sobre RIG, con foco en el proceso histórico latinoamericano. El tercer capítulo titulado *Coordinación Intergubernamental: definición y operacionalización*, trata las principales propuestas para medir la coordinación intergubernamental, y se argumenta por qué se selecciona una de ellas. En el cuarto capítulo, titulado *Marco teórico. Un abordaje neo-institucionalista*, se expone sobre el respaldo conceptual de esta tesis, el cual tiene que ver con las instituciones y cómo estas estimulan el comportamiento estratégico de los actores. El quinto se titula *Descentralización, diseño institucional y sistema de partidos en Uruguay*, y describe el diseño institucional de la descentralización municipal uruguaya (normativo y electoral) con la finalidad de señalar complejidades formales de la descentralización hacia los Municipios, presentándose de forma más

exhaustiva el problema de investigación y cómo se llega a la interrogante planteada.

El sexto capítulo, titulado *Modelo explicativo: variables independientes e hipótesis*, describe las variables explicativas y su forma de medición. Los capítulos 7 y 8, están dedicados al análisis empírico de los casos seleccionados. El noveno capítulo refiere a las conclusiones del trabajo, sus principales hallazgos y contribuciones, y las propuestas para futuras investigaciones relacionadas a la temática.

2. Antecedentes de estudios de RIG y de la coordinación intergubernamental

El presente capítulo analiza los conceptos de descentralización, RIG, coordinación intergubernamental, y sus respectivas dimensiones. Se pone foco en América Latina, entendiendo que cada modelo de desarrollo demandó un tipo específico de Estado y con ello diferentes arreglos de RIG. Estos antecedentes son insumos que también nos permiten aproximarnos a un estado del arte sobre la temática en cuestión, y desde allí conocer más sobre los principales aportes que puede ofrecer este trabajo.

2.1 Descentralización y RIG

Centralización y descentralización son formas que asumen los pactos fundamentales sobre los que se sostienen a toda sociedad: el pacto de gobernabilidad que refiere a las reglas que regulan como acceder y como ejercer el poder político; el pacto funcional que refiere a quien es responsable de qué en el suministro de servicios necesarios para la reproducción social; y el pacto distributivo que refiere a que sector es el principal generador y distribuidor de riqueza, la participación estatal y no estatal en el excedente económico, y grados aceptables de desigualdad social (Oszlak & Serafinoff; 2011; Oszlak, 1997). En un país centralista, es el Estado desde un centro quien controla y asigna los elementos de esos pactos, y en un país descentralizado lo hacen los niveles subnacionales de gobierno, el mercado, o la sociedad civil (Oszlak & Serafinoff; 2011; Oszlak, 1997).

Desde una mirada institucionalista, centralización y descentralización son formas de organización político-territorial del Estado para producir sus políticas públicas. En el caso de la centralización el nivel nacional es el que lleva adelante las principales funciones del Estado, y en el caso de la descentralización son los niveles subnacionales (Veneziano, 2005, p. 45). En esta perspectiva, descentralizar es la búsqueda por

redefinir aquellos diseños institucionales que concentran competencias (decisión) y capacidades (accionar) en niveles superiores de gobierno para pasar a ampliar y/o profundizar competencias y capacidades de entidades no centralistas (Calderón Suarez, 2007, p.3). Por tanto, la descentralización puede concebirse como una forma de producir políticas públicas para satisfacer a la población de bienes y servicios necesarios (sociales, culturales, de desarrollo); o como parte de una transformación del Estado orientada a mejorar la eficacia, eficiencia, y democratización del mismo (Veneziano, 2005, p. 45).

El concepto de descentralización consensuado es el de Falleti (2006) que la define como "*proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos*" (Falleti, 2006, p.320). Así, la descentralización es directamente proporcional a las transferencias desde niveles más altos de gobierno hacia los más bajos, e inversamente proporcional al control de los primeros sobre los segundos (Veneziano, 2005).

La descentralización contempla tres dimensiones principales. La dimensión *administrativa* que refiere a la autoridad y responsabilidad sobre determinadas competencias para las cuales los gobiernos subnacionales deben establecer objetivos, reunir recursos e implementar políticas públicas (Falleti, 2006; Montero & Samuels, 2004). Las razones administrativas de la descentralización se basan en la necesidad de un mayor acercamiento entre el Estado y una sociedad cada vez más compleja e interdependiente (diversidad de valores, intereses y preferencias) que hace incompatible el modelo jerárquico-centralizado y compartimentado. El traspaso de competencias se justifica en las ventajas de los niveles inferiores para obtener información de calidad para establecer y priorizar objetivos acordes a la realidad del territorio (Grin et al, 2019, p.27).

La dimensión *fiscal* que refiere a otorgar autonomía económica, al traspaso de potestades recaudatorias, al aumento de transferencias financieras, a la libertad para definir el destino de los egresos, etc. (Falleti; 2006; Montero & Samuels, 2004). Las razones fiscales de la descentralización se basan en la necesidad de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos públicos, en una asignación más coherente con las prioridades sociales que los gobiernos subnacionales por su proximidad pueden identificar (Grin et al, 2019, p.34). Es una de varias promesas de reformas eficientistas del Estado, bajo la premisa de que recursos asignados a gobiernos subnacionales permitirían una mayor coherencia entre oferta y demanda de servicios (Grin et al, 2019, p. 36).

La dimensión *política* que significa al menos dos cosas. Por un lado, que las autoridades subnacionales dejan de ser designadas por el nivel central, para ser electas por la ciudadanía de las jurisdicciones territoriales mediante la competencia electoral, lo que les da similar legitimidad que las demás autoridades gubernativas (Falleti, 2006; Montero & Samuels, 2004) y habilita el ingreso de nuevos actores no necesariamente alineados con el poder central (Grin et al, 2019, p. 40). Por otro lado, significa que a esas autoridades electas se les concede autoridad sobre determinadas competencias y recursos (Grin et al, 2019, p. 40). La razón política de la descentralización, se vincula a generar cambios en la distribución del poder político y en el proceso decisonal, para favorecer la consolidación democrática sobre todo en países con sistemas centralizados y autoritarios (Grin et al, 2019, p.41).

Todo proceso descentralizador implica interacciones políticas, técnicas, y administrativas entre niveles de gobierno, por tanto, el concepto de descentralización está asociado al concepto de RIG.

Para Anderson (1960), las RIG son un *"cuerpo de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todo tipo y nivel territorial de actuación"* (Anderson, 1960, p.3). Para Agranoff (2001), son arenas de negociación que buscan alinear gobiernos de distinto nivel territorial, cuando la coordinación y cooperación son importantes para un mejor diseño e implementación de políticas públicas. Para Grin et.al (2020) son *"interacciones cruciales entre diferentes niveles de gobierno, lo que implica siempre temas de naturaleza política, fiscal y administrativa (...) son vehículos de negociación política que producen patrones capaces de colocar grupos con menor poder político en confrontación con otros, cada uno en la lucha para elevar su posición"* (Grin et al, 2020, p. 49). Para Jordana (2003) son *"el establecimiento de sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, tengan o no tengan estos sistemas, un carácter institucionalizado"* (2003, p. 3).

Las RIG tienen en esencia el tema del poder entre niveles de gobierno (Freigedo et al, 2019 p. 35). En ellas se manifiestan los "intereses territoriales" que interactúan, los cuales se definen por el nivel de gobierno y la distribución de competencias (nacional, estadual, municipal), y las características de la unidad territorial (provincia rica o pobre, gran ciudad o localidad pequeña) que ellos representan (Falleti, 2005, p.322). Se trata de una tensión y compensación entre la tendencia hacia control y obediencia desde y hacia el nivel superior, y de más autonomía y discrecionalidad desde y para el nivel inferior (Grin et al, 2019, p.49). Por tanto, los arreglos de RIG dependerá de la sinergia entre intereses territoriales, y los grados de des/centralización que los niveles de gobierno involucrados estén dispuestos a asumir en un proceso de política pública. En los arreglos de RIG es central el compromiso que asumen los gobiernos de distintos niveles territoriales para con la coordinación intergubernamental, reflejada en el diseño definido para esos ámbitos de coordinación y en la capacidad para

mediar las disputas entre control y autonomía (Grin et al, 2019, p. 22).

Para la Ciencia Política el interés en analizar las RIG es conocer sus consecuencias políticas y electorales, su incidencia sobre partidos y sistemas de partidos, y sobre la gobernabilidad (Montecinos, 2005; Grimaldo & Rangel, 2003). Existen dos factores relevantes que inciden sobre las RIG: el *diseño normativo del Estado*, y el *contexto político* (Granier, 2000; Insuani, 2005). Desde el primero, el foco está puesto en cómo el diseño normativo que refiere a distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno, facilita u obstaculiza el intercambio intergubernamental. Respecto al segundo, se analiza cómo inciden los intereses políticos y las ideologías de los actores gubernamentales, sobre el intercambio entre niveles (Granier, 2000; Insuani, 2005).

Analizar la descentralización desde las RIG es verla en movimiento, en clave de negociación, de cooperación, de ajuste mutuo, de conflicto entre elencos de gobierno de distintos niveles territoriales, con intereses, ideologías y capacidades específicas. Analizar la descentralización desde las RIG es verla desde los esfuerzos de esos distintos niveles gubernamentales para tener algún grado de incidencia sobre los otros (Chiara, 2016, pp. 64-65; Montecinos, 2020, p.2; Agranoff & Mac Guire, 2004), por tanto, permite concebirla y abordarla como una arena de política pública, donde la política que genera políticas las cuales vuelven a generar política (Grin et al, 2019, p. 22)

Los principales tópicos que trata el concepto de RIG son: el tema fiscal, y los asuntos político-administrativos. En materia fiscal se aborda el tema de ingresos y gastos de cada unidad gubernamental; los tipos de transferencias federales y estatales; y la discrecionalidad en el gasto. Sobre los asuntos político-administrativos se analiza las relaciones entre políticos de distintos niveles gubernamentales en la

definición de contenido y la implementación de políticas públicas (Morata, 1991). Krane y Wright (2000) complementan esta idea e indican que las RIG son actividades de interdependientes entre unidades territoriales, basadas en intereses y preferencias de actores, y enfatizan en cuestiones financieras, políticas, y de políticas³.

Las RIG pueden clasificarse en tres categorías: según el sentido, según el número de niveles de gobierno involucrados, y según si es de cooperación o conflicto. Respecto al sentido, las RIG pueden ser ascendentes o descendentes. En sentido ascendente es de abajo hacia arriba (*bottom up*), cuando los gobiernos subnacionales buscan o demandan representación en instancias del gobierno superior. En sentido descendente (*top down*) o de arriba hacia abajo es cuando la iniciativa nace desde niveles superiores de gobierno hacia los niveles inferiores.

Respecto al número de actores implicados, se considera que las RIG pueden ser simples o bilaterales cuando participan dos niveles de gobierno; y complejas o multilaterales cuando participan más de dos niveles de gobierno (Arandia, 2000).

Respecto a la tercera categorización, las RIG son de cooperación cuando la distribución de autoridad y de capacidad entre niveles se encuentra superpuesta, lo que los obliga al entendimiento. Son de competencia cuando ambos niveles son soberanos e iguales en sus esferas respectivas y en sus capacidades para diseñar e implementar política pública, y cuando cada uno de ellos cuenta con los medios y recursos para implementar la mayor parte de las políticas sin interferencia del otro nivel (Cruz & Goyburu, 2016)

³Vease Grin y Bergues (2015).

Wright (1988), Agranoff (1997), y Obinger (et al, 2005) han señalado que las principales particularidades de las RIG son: que trascienden pautas gubernamentales fijadas formalmente, lo que significa que es importante establecer y analizar los poderes legales, las acciones formales, los acuerdos escritos y la actuación de los gobiernos, pero las acciones, las ideas, las concepciones informales de los funcionarios, son elementos igualmente explicativos ; incluyen múltiples y diversas relaciones entre el nivel nacional, el intermedio (estatal, regional o provincial), y el local.

Las RIG incluyen responsables gubernamentales, parlamentarios, partidos, redes de profesionales, y organizaciones del sector público no estatal; son relaciones humanas dadas entre personas que tienen diferentes cargos de gobierno. Este elemento humano exige observar las relaciones de coordinación, pacificación, negociación, la intensidad y regularidad de las comunicaciones entre gobernantes que intentan que sus asuntos salgan adelante. Estas relaciones se realizan mediante mecanismos formales como informales, dan preeminencia a la política y a las políticas. Suponen intercambios formales e informales entre actores gubernamentales que persiguen fines particulares pero que tienen preocupaciones comunes. Son ámbitos de decisión que permiten incorporar intereses territoriales y acordar distribuciones de competencias y recursos.

Desde las RIG se analizan políticas públicas, observando los actores que intervienen, los intereses y capacidades que tienen, las consecuencias de sus acciones y el marco regulatorio. Se examina desde esta perspectiva, las etapas de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

2.2 Descentralización y RIG en América Latina.

Luego de independizados, los países latinoamericanos comenzaron a discutir la organización interestatal, discusión protagonizada por conservadores-federales y liberales-unitarios (Veneziano, 2005, p. 19). Predominaría la visión liberal-unitaria que concebía al Estado separado de la sociedad y racionalizador de la misma, y entendía que el Estado era único o no lo era, y toda otra forma de asociación política carecía de valor como ordenamiento jurídico. La justificación teórica sería el *contractualismo* según el cual el Estado es una construcción social producido por un pacto (Ternavieso, 1989). En casi todos los países latinoamericanos se impuso una organización unitaria a excepción de Argentina, Brasil, México y Venezuela (Carmagnani, 1993); y en general el desarrollo político, económico, y social sería centralista (Del Campo, 2006)⁴.

En la segunda mitad del siglo XIX se implementaría en América Latina el modelo oligárquico exportador orientado desde una división internacional del trabajo que jerarquizaba las ventajas comparativas de las regiones. América Latina asumió un rol proveedor de materia prima y alimentos para la industrialización de economías centrales (Bulmer Thomas, 1989). El modelo demandaba modernización (pasaje hacia sociedades civilizadas) mediante sistemas jurídicos sólidos que garantizaran la propiedad y libertad comercial, consolidar el monopolio de la fuerza física del Estado, y desplegar sistemas educativos para formar y disciplinar (Halperin Donghi, 2008; Kaplan, 2001). La modernización consolidó la centralización, dado que se requería orden en todos los territorios nacionales (Kaplan, 2001), imponiéndose los intereses de lo nacional sobre lo subnacional (Nickson, 1993), condicionando los diseños institucionales y racionalidades posteriores (Del Campo, 2006). La centralización procuró equilibrar el poder entre

⁴ Véase Gargarella, Roberto (2003)

las elites que pugnaban por el control de un mismo país (Falleti, 2006, p. 323).

Con la crisis mundial de la década del '30 del siglo XX, irrumpiría el keynesianismo en lo económico y autoritarismos políticos en aquellas regiones que habían avanzado en democratizaciones (Huntington, 1994). El nuevo modelo daría protagonismo al Estado como regulador, empresario, y benefactor, y en él se depositaba el optimismo para el cambio estructural: industrialización, tecnificación agraria, y bienestar social (Muñoz del Bustillo, 2002; Evans, 1996; Rostow, 1967). En América Latina este modelo se llamó desarrollismo (1930-1980) y su motor fue la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En lo ideológico se exaltó el sentimiento de nación por sobre otros como el de clase, étnicos, o territoriales (Garretón, 2004).

El modelo consolidó la centralización. Las decisiones era exclusividad del nivel nacional, la formulación de políticas era sectorial y la implementación vertical, controlando autoridades, competencias y recursos subnacionales (Arocena, 1986 ; Franco, 1995). Las acciones productivas y redistributivas estaban centralizadas para evitar fugas de capital hacia zonas de mayor beneficio y menor presión tributaria (Boisier 1990; Larrañaga, 1994). Se mantuvo la desconfianza hacia la descentralización, por su relación con la desigualdad y la ausencia de capacidades necesarias (Finot, 2001; Nickson, 1993, Boisier, 1990). Igualmente, se observan los primeros intentos de desconcentración mediante la implementación de Planes Regionales de Desarrollo, para fortalecer la industrialización nacional y ampliar las bases del mercado interno (Falleti, 2006, p. 323). Era una descentralización vertical, con débiles elementos de integración horizontal (Del Campo, 2006)

Durante el proceso de implementación del keynesianismo comienza a tomar relevancia el análisis de las RIG, específicamente en Estados Unidos y otros países federales, que debido a ese diseño estatal y ante

la crisis económica y social de la década del `30, exigían en una primera etapa la cooperación y el establecimiento de relaciones específicas sobre responsabilidades y recursos entre niveles de gobiernos para superar la depresión económica y sus consecuencias sociales; y luego, una vez superada la crisis, inicia la competencia entre niveles de gobierno por responsabilidades y recursos (Wright, 1997). En América Latina las RIG estuvieron enmarcadas por políticas orientadas a fortalecer ciertas regiones a fin de volverlas más aptas para la inversión privada y el consecuente desarrollo nacional (Falleti, 2005: 323).

En la década del `70 comenzaría el agotamiento del modelo en todo el mundo, generándose crisis de gobernabilidad y legitimidad de los distintos sistemas políticos (Tomassini, 1993 & 1996; Linz, 1987). Se pasaría de un círculo virtuoso donde las condiciones económicas permitían el bienestar socioeconómico y la lealtad de las masas a las elites políticas (Muñoz del Bustillo, 2002), hacia un círculo vicioso donde la racionalidad del mercado y de la política comenzarían a entrar en tensión, y las aspiraciones ciudadanas a ser contradictorias e insatisfechas (Habermas, 1986, Offe, 1990). En América Latina, la crisis derivó en conflictos sociales que socavaron las frágiles democracias, instalándose autoritarismos fundantes del neoliberalismo (O'Donnell, 1973).

Con las transiciones en Europa (´70-´80) y América Latina (´80-´90) la prioridad sería la legitimidad de las democracias, específicamente la validez de los *procesos* para producir gobiernos electos popularmente (Linz y Stepan 1996). Lo central era lograr pactos entre partidos, y entre grupos sociales, y un Estado capaz de articularlos. El énfasis simultáneo en el Estado y la sociedad en un contexto de búsqueda de consensos, dio relevancia a la descentralización como medio para la *democracia popular* a través de la cual los movimientos sociales tendrían participación en los nuevos pactos e incidencia en decisiones

públicas (Veneziano, 2005, p. 21). La descentralización formaría parte de un conjunto de reformas de la ingeniería institucional de los sistemas políticos (régimen de gobierno, sistema electoral, etc.) orientadas a la articulación de pactos sociopolíticos.

En la década del `90 inicia una etapa de consolidación democrática en lo político y de profundización neoliberal en lo económico, lo que se acentuaría la tensión entre demandas distributivas (democracia) y la lógica de concentración (mercado). La consolidación democrática hacía referencia a institucionalizar la misma, que comience a ser percibida como el único sistema válido de gobierno, y se deslegitime toda acción política que esté por fuera de las reglas democráticas. Ello requería, entre otras cosas, autonomía de gobiernos y estados en el proceso de las políticas públicas para garantizar la mirada general; y producción de servicios públicos para aliviar la desigualdad social (O´ Donnell 1997).

En lo económico se daría el pasaje a una economía globalizada y des-territorializada, y la competitividad requería la reducción del Estado y desregulación de mercados. Se continuaba con la preocupación por la gobernabilidad pero desde una acepción conservadora, entendida como equilibrio demanda-oferta de políticas (Veneziano, 2005:22). La descentralización gozaría de una “coincidencia involuntaria”, concebida por unos como *estrategia de resistencia* social hacia políticas neoliberales, y por otros como estrategia de *gobernabilidad*, aliviando presiones sobre el nivel nacional (Veneziano, 2005, pp. 23-24).

Con la continuidad de los problemas de legitimidad y gobernabilidad, nacería una *segunda generación de reformas* estatales donde lo importante no sería la propiedad del Estado, sino su eficiencia y su vínculo con la sociedad. Irrumpe el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) que proponía una reforma gerencial de Estado, introduciendo la lógica de empresas privadas en el sector público:

autonomía de agencias y competencia entre ellas (cuasi mercados); empoderamiento de usuarios para identificar preferencias e intereses; focalización de políticas sociales, etc. (Veneziano, 2005, pp. 25-26). La descentralización aparecía como funcional al NGP ya que permitía acercarse a preferencias de clientelas, adaptar las decisiones a particularidades territoriales, y promover la competencia entre gobiernos subnacionales por atraer inversiones y mejorar servicios (Veneziano, 2005, pp. 26-27).

En aquel contexto de globalización y des-territorialización económica, de reformas de Estado, consolidación democrática, y consenso sobre la descentralización, retoma vigor el análisis de las RIGs dado que las mismas comenzarían a estar presentes en gran parte de las políticas públicas (Morata, 1992). Cuando los imperativos de los países serían la competitividad económica, la eficacia y eficiencia de sus estados, y la mejora de sus democracias, las RIGs se tornarían relevantes para equilibrar intereses sectoriales y territoriales, evitar superposición e incoherencia entre políticas públicas de distintos niveles de gobierno, y promover la complementariedad para lograr intervenciones más integrales y de mayor impacto (Morata, 1992, p.155)

La segunda generación de reformas tampoco logró revertir el déficit de legitimidad y gobernabilidad. El modelo estado-céntrico y el socio-céntrico carecerían de capacidades para generar por sí solos propuestas de transformación que condujeran al bienestar de las mayorías. Nacería el *paradigma alternativo* o *gobernanza*, término que refiere a la cooperación y articulación entre Estado y sociedad para alcanzar metas de bien colectivo (Mayntz, 2000). En este paradigma, la sociedad no asume un rol pasivo como en el modelo estado-céntrico, ni el Estado es ausente como en el modelo socio-céntrico, sino que el optimismo estaría en la complementariedad entre un "buen Estado" y una "buena sociedad" (Veneziano, 2005, pp. 29-30).

Un “buen Estado” no es depredador, ni rígido, ni jerárquico, sino que es autónomo, eficiente, y enraizado en la sociedad como un actor más entre los diversos centros de poder, creando formas de articulación para sumar esfuerzos con el capital económico y social, para concertar y dirigir un proyecto colectivo. Una “buena sociedad” es aquella rica en capital social, capaz de demandar participación, fiscalizar, movilizarse, y complementar recursos (Veneziano, 2005, pp. 33-34).

Descentralización y RIG serían conceptos medulares para este paradigma dado que prometen ampliar la representación, mayores oportunidades para los intereses territoriales, enraizamiento entre niveles de gobierno y de estos con la sociedad, promoviendo políticas más adaptadas a las realidades sociales y territoriales, y una mayor oferta de las mismas mediante la colaboración entre actores estatales y no estatales, lo que se veía como positivo para la gobernabilidad (Veneziano, 2005, pp.47-48).

El ascenso de este paradigma coincidió con el de la *profundización democrática* y la llegada de la izquierda a gobiernos nacionales en América Latina (Sánchez y Suárez, 2015). La profundización democrática tiene que ver con mejorar la calidad de la misma entendida como medida en que la ciudadanía participa en votaciones libres e imparciales, influye en la toma de decisiones políticas, exige responsabilidad a gobernantes, y estos deciden en función de la ciudadanía (Levine y Molina 2007). Tiene una dimensión referida a procedimientos que regulan el acceso y el ejercicio del poder (garantías para libertades políticas y civiles, mecanismos de transparencia y contralor), y otra referida a elementos que buscan hacer efectivos los procedimientos (reducción de desigualdades sociales y la pobreza; Estado presente y regulador de desequilibrios sociales, mecanismos de participación ciudadana para canalizar

demandas y contralar a los gobernantes) (Levine y Molina 2007; O'Donnell, 2004).

Con las izquierdas se implementaría el modelo *neo desarrollista*, caracterizado por: un Estado presente en lo económico como regulador y productivo, y en lo social como benefactor, pero que también prioriza la inflación, el déficit fiscal, y la competitividad internacional (Diniz, 2008 ; Boschi & Gaitan 2009 ; García & Peirano, 2011). El desarrollo es planificado centralmente y a escala nacional, y los niveles subnacionales se insertan a él desde una lógica multiescalar (Yáñez, 2008; Furlan, 2012).

Profundización democrática y neodesarrollismo constituían una tensión que mantenía vigente la importancia de las RIG. La primera tensa hacia la descentralización como mecanismo de representación y participación, el segundo, por la mirada nacional y el desafío de reducir desigualdades, tensa hacia la recentralización (Cravacuore, 2014 ; Arellano, 2020). Los arreglos de RIG serían relevantes ante el avance recentralizador y la resistencia por conservar grados de autonomía subnacional (Grin et al, 2020, pp. 20-21).

2.3. Antecedentes en el análisis de la coordinación Intergubernamental.

La irrupción de la importancia de la coordinación en la gestión pública se debe al menos a tres factores (Peters, 1998). El primero es que los recursos públicos son menos abundantes que en el pasado, las demandas son cada vez más, y los electores exigen cada vez menos impuestos y más eficiencia en el uso de esos recursos. La coordinación generaría los beneficios esperados a un costo menor (Peters, 1998, p. 10). El segundo factor tiene que ver con la naturaleza multicausal y multidimensional de la realidad que los gobiernos deben atender. Esta naturaleza de los problemas públicos obliga a pensar su abordaje ya

no en términos funcionales sino en términos de “grupos de clientes” (ancianos, mujeres, niños, personas con discapacidad) cuya realidad incluye una variedad de factores que la generan. En este sentido, la coordinación permite un abordaje integral sobre dichos problemas y grupos (Peters, 1998, p. 11).

Por último, la generación de ámbitos supranacionales producidos por la globalización obligan (sobre todo en países federales) a una mayor coherencia interna de los gobiernos en esos ámbitos. En este sentido, la coordinación permite el desarrollo de mecanismos para asegurar una postura unificada (Peters, 1998, pp.11-12). En concreto, la coordinación en las políticas públicas sería motivada por la necesidad de diferentes actores de reducir la superposición y la duplicación, alcanzar objetivos comunes, lograr abordajes integrales con mayor impacto y mayor valor público, y dotar de coherencia las decisiones (Licha & Molina, 2006; Bakvis & Juille, 2004; Peters, 1998).

Por coordinación de políticas públicas se entiende todo *“proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí”* (Repetto, 2005, p. 42).

La naturaleza transversal y multicausal de los problemas públicos y las restricciones fiscales de los estados, junto a la descentralización, comenzaría a exigir la colaboración público-privado y entre sectores especializados del Estado, pero también entre niveles de gobierno (Acuña, 2010; Martínez Nogueira, 2010; Lechner, 1997).

Con el avance de la descentralización aumentarían las interacciones entre niveles de gobierno, complejizando las relaciones políticas en un territorio (Chiara, 2016; Falletti, 2005; Jordana, 2001). Comenzaría a colocarse en agenda la importancia de contemplar la dimensión territorial de las políticas, particularmente la brecha entre “problemas” en el territorio y “soluciones” desde la centralidad (Morata, 19991 ; Repetto, 2009). Señala Pontifes Martinez *“existen problemas de orden regional o nacional que requieren del concurso de todos los gobiernos que están inmersos en dicho entorno, es decir que, los temas del desarrollo, las necesidades sociales, los imperativos de la infraestructura y los servicios, se manifiestan independientemente de que corresponda a un solo gobierno su provisión. Este es una de los principales argumentos para fomentar las relaciones inter gubernamentales concebidas y desarrolladas como mecanismos de colaboración acordada, pactada o convenida”* (Pontifes Martinez, 2002, pp. 43-44).

Para ampliar la capacidad de análisis de esta realidad, el enfoque de RIG fue adquiriendo relevancia. El objeto del enfoque de RIG es explicar cómo funcionan las relaciones entre niveles de gobierno, detectando aquellos elementos institucionales, políticos, y administrativos que favorecen u obstaculizan la coordinación, y determinan el grado de eficacia de la acción pública (Morata, 1991, p.154). Con él enfoque de RIG adquiriría relevancia la coordinación intergubernamental, la cual se puede definir a grandes rasgos como procesos de política pública en los que se integran más de un nivel de gobierno, o sea lo mas pluralista posible de los intereses territoriales, con el objetivo de lograr valor público en todo un territorio (Goyburu, 2015; Crespo, 2016, p.480).

Se trata de coordinaciones verticales, lo que no implica relaciones de jerarquía-subordinación, sino que se opera en sentido territorial determinado por la jurisdicción territorial en la que cada instancia de

gobierno ejerce sus funciones y competencias (Molina Morte, 2015, p. 45), intercambiando qué nivel hace *qué* y con *cuánto* (Repetto, 2005, p. 175). Las dificultades de la coordinación intergubernamental como pueden ser las formas de decisión, los mecanismos de control, los objetivos divergentes, son más fáciles de entender si se considera que cada nivel de gobierno se integra al segmento territorial de una red de política pública (Jordana, 1995, pp. 80-81).

Respecto a la coordinación en general, Peters y Boukeart (2010) proponen pensar en niveles minimalistas y maximalistas, y refieren a dos tipos de coordinación: negativa y positiva. La *coordinación negativa* es cuando hay ausencia de coordinación. No hay puntos de contactos que motive el acercamiento, o bien pese a existir puntos de contacto los actores se evitan y por tanto toman decisiones de forma independiente. Implica como máximo sólo el acuerdo, aunque sea tácito, de que los actores no se perjudiquen mutuamente. La *coordinación positiva* puede asumir tres niveles: básico, medio, y elevado. El *nivel básico* refiere al intercambio de información o consultas entre actores para compatibilizar acciones o evitar divergencias. El *nivel medio* llamado "integración de políticas", consiste en el intercambio entre actores para buscar acuerdos respecto a una temática específica y para establecimiento un orden compartido de prioridades. El *nivel elevado* es llamado "estrategia gubernamental" que además de intercambiar información, compartir prioridades, y lograr coherencia, los actores buscan generar soluciones sistemáticas a los problemas públicos, y respuestas a demandas futuras.

Licha y Molina (2006) también refieren a *niveles de coordinación*. El *nivel mínimo* es cuando los actores se remiten a intercambiar información o se consultan. El resultado es el conocimiento recíproco sobre cómo actúa cada actor, y delimitación de roles y funciones de cada uno. El *nivel medio básico* es cuando la coordinación alcanza el conocimiento recíproco y la negociación respecto a algún asunto

público. El resultado es evitar divergencias. El *nivel medio avanzado* es cuando la coordinación alcanza acuerdos sobre algún asunto. El resultado es el conocimiento recíproco, evitar divergencias, y alcanzar consenso sobre que asuntos abordar. El *nivel avanzado* se da cuando la coordinación logra definir roles, evitar divergencias, acordar prioridades, y además acordar parámetros de intervención. El resultando es la alineación estratégica.

Repetto y Fernández (2012) refieren a *pasos de la coordinación*. El paso mínimo es la *información*, y el resultado es el conocimiento respecto a roles, intereses, formas y objetivos. El segundo paso es la *colaboración* en el que se evalúa de forma conjunta una situación-problema y la forma de abordarla, y el resultado es el contenido de las intervenciones y los recursos a movilizar. El tercer paso es la *programación estratégica* conjunta que implica hacer converger objetivos y metas, el resultado es la intervención integral.

Cunill Grau (et al, 2015) refiere a *intensidad de la integración* y propone un abordaje desde la inclusión de los actores en las etapas de políticas públicas. Según su propuesta, existe una integración de *baja intensidad* cuando no hay inclusión o esta abarca solo una parte del ciclo de la política. Solo hay comunicación para conocer sobre que hace cada actor, y la coordinación se limita a cuestiones operativas, y no hay arreglos institucionales para el intercambio. La planificación, la presupuestación, y la evaluación son asumidas sectorial o unilateralmente. El financiamiento de las acciones queda a cargo de uno de los sectores o una autoridad central.

Cuando existe *alta intensidad* el escenario es de denominado de *integración en las políticas*. En este escenario hay integración de actores en todas las etapas de las políticas: se generan mecanismos para definir de forma compartida el problema o el diagnóstico del problema; se comparte la formulación y la ejecución de las decisiones;

los recursos; el seguimiento y evaluación. Una integración de *alta intensidad* es necesaria cuando se pretende, además de asegurar el acceso a bienes y servicios, una intervención sistémica e integral que genere capacidades, ataque las causas del problema, y alterar comportamientos

Respecto a la coordinación intergubernamental en particular, Bolleyer (2009) señala tres dimensiones: i) intercambio ii) patrones de interacción iii) estructuras de coordinación. El *intercambio* tiene que ver con la intensidad y densidad de la comunicación entre niveles de gobierno, y abarca la comunicación telefónica, digital, reuniones oficiales y no oficiales. El intercambio puede dar indicios a la segunda dimensión, los *patrones de interacción*, que tiene que ver con cuales son los modos dominantes de interacción, expresan presencia o ausencia de voluntad para promover intercambios e implican una coherencia básica en las elecciones sobre el tipo de vínculo intergubernamental. Estos patrones pueden ser: adaptación unilateral, coordinación ad hoc; codecisión; y modo supragubernamental.

La adaptación unilateral denota la adopción por parte de un nivel de gobierno de una medida observada en otra jurisdicción y que no se relaciona a ningún acuerdo intergubernamental. La coordinación ad hoc, por el contrario, captura el ajuste mutuo de políticas públicas y es el resultado de la interacción directa de los gobiernos, que coordinan solo cuando sirve a sus intereses individuales. La codecisión denota la regularidad de la toma de decisiones conjuntas. El modo supra gubernamental refiere a la creación voluntaria de autoridad colectiva por parte de los niveles de gobierno involucrados.

La intensidad y densidad de los intercambios intergubernamentales dan indicios de los modos de interacción, que a su vez pueden dar indicios sobre las estructuras de la coordinación intergubernamental. Las estructuras refieren a instituciones e infraestructura

organizacional, a través de las cuales se adquieren diversas capacidades. Cada una de estas dimensiones puede asumir valores que hablan de grados de limitaciones impuestas a la autonomía de cada gobierno (Bolleyer; 2009, p. 19-20).

Otro aporte relevante sobre coordinación intergubernamental proviene de Cabrero y Zabaleta (2009). Los autores identifican cuatro posibles escenarios, resultantes de la relación entre: niveles de centralización y niveles coordinación. Un primer escenario es *coordinación jerárquica* resultante de una centralización alta y una coordinación baja. El nivel superior ejerce una regulación dura mediante órdenes y sanciones, y controla todo el proceso intergubernamental de la política. El riesgo es que inhibe la proximidad con los problemas territoriales, uno beneficios de la descentralización.

Un segundo escenario es la *dispersión*, resultante de centralización y coordinación bajas. El nivel superior tiene voluntad descentralizadora pero no se generan mecanismos de coordinación que vayan modulando las relaciones. Es descentralizar para deshacerse de responsabilidades. El riesgo es la ausencia de sinergias entre acciones de los distintos niveles que puede expresarse en superposiciones o contradicciones, y posteriormente la recentralización.

Un tercer escenario es *donante-receptor* resultante de centralización y coordinación altas. El nivel superior diseña las políticas y se adapta a condiciones locales, y el nivel descentralizado requiere de recursos del centro pero introduce su propia visión de cómo ejecutar en territorio lo diseñado en el centro. El cuarto escenario es *gobierno multinivel* y resulta de una centralización baja y una coordinación alta. Se instaura una red de coordinación intergubernamental que permite ajustes y regulaciones reciprocas. Todos los actores se benefician, se desvanece la división jurisdiccional-territorial, y los beneficiarios perciben que los servicios se suministran coherente y cohesionadamente.

2.4. Conclusiones del capítulo.

En este capítulo se desarrollaron los conceptos de descentralización, RIG, y coordinación intergubernamental. Se concluye que estos conceptos están entrelazados y pueden explicar un mismo proceso de descentralización, dado que todo modelo de desarrollo y de reforma de Estado distribuye de manera diferencial competencias, recursos, y poder político entre niveles de gobierno condicionando las relaciones y las coordinaciones.

3. Descentralización, diseño institucional y sistema de partidos en Uruguay.

Para abordar la coordinación intergubernamental en Uruguay desde una perspectiva politológica de las RIG que contemple lo normativo y electoral, es necesario conocer y describir particularidades del caso en cuanto a distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno, la legislación electoral que regula la elección de autoridades de los distintos niveles, y la influencia de esa legislación en el sistema de partidos. Para eso, este capítulo realiza una breve descripción de los cambios en materia de descentralización que se han dado con cada reforma constitucional, se caracteriza el sistema de partidos actual, y se señalan las particularidades de la descentralización departamental-municipal.

3.1 Reseña histórica de la descentralización en el Uruguay

Desde su fundación hasta el año 2010, Uruguay tuvo dos niveles territoriales de gobierno, el nivel nacional y el nivel departamental. Con la creación de los Municipios, el país sumaría un tercer nivel de gobierno.

La primera constitución fue la de 1830 que establecía una ciudadanía censitaria; un Parlamento electo y un Presidente designado (Gros Espiell & Arteaga, 1991); no preveía la existencia de partidos políticos; y establecía un *sistema mayoritario extremo* poco funcional a la competencia pacífica (Buquet, 2003). Era un esquema unitario-centralizado (Gros Espiell & Arteaga, 1991; Sabelli, 1993) que le asignaba el gobierno de cada departamento a un agente del Poder Ejecutivo nacional denominado Jefe Político y a tenientes para el caso de pueblos subalternos. Por otro lado, establecía Juntas Económico Administrativas (JEA) con funciones concejiles, miembros no rentados, sin autonomía financiera, con funciones de promoción (agricultura, educación, cultura) que no trascendían lo que conocemos hoy como

“sociedades de fomento” (Cardarello, 2009; Peralta, 2008; Siazaro, 2008).

Aquel esquema jurídico sería poco efectivo para regular país pastoril y caudillesco (Barrán, 1998), que se caracterizaba por la explotación cuasi primitiva de la ganadería, de cuasi inexistentes relaciones producción modernas, de divisas como verdaderos centros de poder lideradas por caudillos nacionales, de un territorio despoblado y transitable de fácil acceso al alimento, al caballo, y las armas (Rama, 1995; Caetano & Rilla, 2001; Geymonat & Sánchez, 1986);

El país formal reservaba la política a la elite mientras el país real involucraba las masas a través de las divisas. El país formal preveía presidentes designados por parlamentos electos, mientras el país real generaba la rotación según resultados bélicos. El país formal preveía Jefes Políticos designados por el Presidente, mientras el país real condicionaba esas designaciones según la distribución territorial del poder militar entre divisas (Pelúas, 2000; Solari, 1991; Cardarello, 2009).

Entre 1852 y 1870 se dio un período de paz que permitió mejoras económicas a los ganaderos empresarios, los que exigirían la *modernización rural* para su continuidad. La modernización iniciaría en 1876 desde un militarismo que avanzó en el fortalecimiento del Estado para superar levantamientos y la delincuencia rural, consolidar la propiedad privada, y satisfacer la demanda de mano de obra rural estable (Milot & Bertino, 1996 ; Barrán, 1989; Caetano & Rilla, 2001).

A la modernización rural le siguió una modernización urbana-democrática conocida como *batllismo* (1903-1930) por su referente José Batlle y Ordoñez (PC)⁵. Era un proyecto social que pretendía

⁵ Para profundizar sobre el primer batllismo se recomienda las lecturas de Vanger, Milton (1983), Vanger, Milton (1985), y Lindahl, Goran (1960).

anticiparse a conflictos sociales vistos en Europa (Caetano & Rilla, 2001) con un Estado de *equilibrios y compromisos* (Paniza, 1990; Filgueira & Filgueira, 1994). Se consolidó la función coactiva del Estado y su participación en lo social, regulatorio, y productivo (Filgueira et al, 2003). En el '900, Uruguay se jactaba de su homogeneidad territorial, y su población predominantemente blanca y sin férrea estratificación social, en un continente de países geográficamente extensos y diversos, y sociedades fuertemente estratificadas (Real de Azúa, 1984).

En 1908 se aprueba la ley n°3417 conocida como *ley de Intendencias* que creó la figura del Intendente Municipal como "Departamento Ejecutivo" de las JEA. No se trataba de avance descentralizador dado que centralizó la función administrativa en una persona designada y dependiente del nivel nacional, (Cardarello, 2009 ; Siazaro, 2009 ; Buquet, 2018). El mismo año sucede el último levantamiento del PN, aunque socavado logró introducir sus reivindicaciones que se plasmaron en la Constitución de 1918: sufragio universal, elecciones transparentes, coparticipación en el Estado, y representación de minorías (Panizza, 1990; Solari, 1991). Los partidos comenzarían a dirimir conflictos por vía electoral dando nacimiento a la poliarquía (Lanzaro, 2004), naciendo los rasgos electorales más estructurantes de la legislación electoral: elección directa de las autoridades, representación proporcional para la integración del parlamento, mayoría simple para cargos ejecutivos, y voto simultáneo con sistema de listas cerradas y bloqueadas para elección de ambos poderes (González, 1993; Buquet, 2003). Democracia y sistema electoral nacerían juntos, como productos de pactos entre los dos grandes partidos (González, 1993; Buquet & Chasquetti, 2004).

La Constitución de 1918 instauró un Poder Ejecutivo bicéfalo integrado por el Presidente con duración de cuatro años y con

funciones primarias (relaciones exteriores, orden interno y soberanía nacional); y un Consejo Nacional de Administración (CNA) compuesto por 9 miembros (6 para la lista más votada del partido más votado y 3 para la lista más votada del segundo partido más votado) con una duración de 6 años renovándose por tercios cada dos años, y con funciones secundaria (industria, economía, educación, trabajo, salud, etc) (Chasquetti, 2003, p.69).

El Parlamento pasó a integrarse por representación proporcional, y fue dotado de mayor capacidad de fiscalización mediante las figuras de solicitudes de informes y llamados a Sala a Ministros (Chasquetti, 2003, p.69)⁶. Se otorgaría mayor autonomía económica al nivel departamental (Gros Espiell y Arteaga 1990; Siazaro, 2009) cuyos gobiernos se conformarían por ejecutivos colegiados electivos llamados Consejos de Administración (CA), y las Asambleas Representativas con funciones legislativas y de control. Para localidades fuera de las capitales departamentales se crearon Comisiones Auxiliares designadas por los CA (Siazaro, 2009; Buquet et al, 2018).

En 1934 se aprueba otra reforma constitucional. En lo dogmático se dio continuidad al modelo batllista: se consagró el Estado social de Derecho, sufragio femenino, democracia directa (Gros Espiell y Arteaga, 1991; Caetano y Rilla, 2001), y se expandió el Estado en lo *regulatorio, social, y productiva* (Filgueira et al, 2003). En lo orgánico se sustituyó el Ejecutivo Colegiado por un Presidente electo que podría actuar en *acuerdo* con el Ministro del ramo o en *Consejo de Ministros* con todos los ministros (Chasquetti, 2003, p.72). Estos serían designados por el Presidente respetando la representación de las alas mayoritarias de cada partido, seis para el partido mas votado y 3 para le segundo partido mas votado (Gros Espiell & Arteaga, 1991). Este

⁶ Debido a cambios territoriales con la creación de nuevos departamentos y los cambios demográficos, los senadores pasaron de 9 a 19, y los diputados a 123 (Buquet, 2003)

diseño permitía el funcionamiento del Poder Ejecutivo desde la coparticipación (Chasqueti, 2003, p. 72). Para el Parlamento, se abandona el criterio federal en la integración del Senado (uno por departamento) y se establece la integración de 30 miembros en una circunscripción única nacional distribuidos con el mismo criterio que los ministros (senado del "medio y medio"). El vicepresidente presidiría el Senado, garantizando la mayoría parlamentaria al Presidente. La Cámara de Diputados pasaría a ser integrada por 99 miembros (Chasqueti, 2003, pp. 72-73).

Aquella constitución fundaría las bases del actual sistema de descentralización (Buquet, 2018). En su artículo 236 establecía "*el gobierno y administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de policía, estarán a cargo de un Intendente, una Junta Departamental y una o más Juntas Locales*". Se aprobaría en 1935 la *Ley Orgánica Municipal* (LOM) 9515 -vigente hasta hoy- referente a la integración, materia, y finanzas de los Gobiernos Departamentales. Se vuelve a ejecutivos unipersonales con la figura del Intendente Departamental responsable de la conducción administrativa y ejecutiva, y nacen las Juntas Departamentales como órgano legislativo y de control que se integrarían por 11 miembros en Montevideo y 9 en el interior (Chasqueti, 2003:73). Se estableció un sistema electoral a semejanza del nacional. El Intendente se elige por mayoría simple y de forma simultánea con la Junta Departamental, cuyas bancas se adjudican proporcionalmente otorgando a la lista del Intendente electo la totalidad de las bancas correspondientes a su partido (Buquet, 2018; Tourrellies, 2009). Se permite la reelección inmediata del Intendente por una vez, y se unifican las elecciones y mandatos, y todos los cargos electivos comenzarían elegirse simultáneamente cada cuatro años (Buquet, 2003, p.147, González, 1993, p.41). Entre 1934 y hasta 1994 los poderes ejecutivos y legislativos de ambos niveles de gobierno se elegirían de forma simultánea (Tourrellies, 2009, p.106).

En 1942 se aprueba la tercera reforma constitucional. El senado del *medio y medio* fue sustituido por la representación proporcional en una única circunscripción nacional, y se sustituyó el reparto co-participativo de Ministerios por la designación correspondiente al Presidente con apoyo parlamentario (Chasquetti, 2003:75). Para la descentralización las novedades fueron sobre la integración de las Juntas Departamentales, y sobre las elecciones. Se asignarían 31 miembros a la Junta Departamental de Montevideo y 15 a las otras; se estableció la *mayoría automática* para su integración que consiste en que el partido del Intendente electo cuenta automáticamente con la mitad más uno de los miembros, y las elecciones nacionales y departamentales continuaron siendo simultaneas pero se habilitó el *voto cruzado* que posibilitaba de votar por partidos distintos (Tourrellies, 2009; Cardarello, 2009; Buquet, 2019).

En 1952 se aprueba una cuarta reforma constitucional que sustituyó el Ejecutivo Presidencial por el *Consejo Nacional de Gobierno* (CNG) integrado por 9 miembros (6 o 5 para el partido mayoritario y 4 o 3 para el segundo) (Gros Espiell y Arteaga, 1991). Para la descentralización hubo cambios congruentes con los cambios nacionales. Se sustituyó la figura del Intendente por la de un *Concejo Departamental* (CD) integrado por 7 miembros en Montevideo (4 partido más votado y 3 para el segundo) y 5 en los demás departamentos (3 para el partido más votado y 2 el segundo). Las Juntas Departamentales pasarían a conformarse por 65 miembros en Montevideo y 31 en los otros departamentos, manteniéndose la mayoría automática para el partido del Intendente (Cardarello, 2009). Se eliminó el voto cruzado y se restableció el sistema de *hoja única de votación* en una única lista cerrada y bloqueada para todos los cargos (Buquet, 2018).

En 1967 se aprueba una nueva Constitución plebiscitada en las elecciones de 1966. La propuesta más respaldada proponía sustituir el Ejecutivo Colegiado por el ejecutivo unipersonal, dotándolo de prerrogativas como la posibilidad de enviar leyes de *urgente consideración* al Parlamento para ser tratadas de forma prioritaria y en plazo perentorio; iniciativa privativa en materia de presupuesto, jubilaciones, precios y salarios; extensión del mandato gubernamental a cinco años (Chasquetti, 2003, p. 79); creación en la órbita presidencial organismos técnicos como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Oficina de Servicio Civil (De Sierra & Longhi, 1987). Sobre la descentralización, los cambios fueron: la vuelta al Ejecutivo Unipersonal retomándose la figura del Intendente; las Juntas Departamentales comenzarían a integrarse todas por 31 miembros manteniéndose la *mayoría automática* (Moraes, 1997; Botinelli, 1991); elecciones nacionales y departamentales siguieron siendo simultáneas pero bajo *distintas hojas de votación* e inhabilitándose el voto cruzado (Buquet, 2018).

Luego de la dictadura militar comenzaría un período de democracia y neoliberalismo económico, de normalización de elecciones y libertades, y retiro del Estado en lo social, productivo y regulatorio (Filgueira et al, 2004; Olesker, 2001). Se registrarían dos procesos políticos que darían lugar a la reforma constitucional de 1997: los Gobiernos Departamentales comienzan a asumir un mayor protagonismo en el desarrollo socioeconómico de sus territorios; y crecimiento electoral del Frente Amplio que forjó un “pluripartidismo bipolar” (Lanzaro, 2000).

Ante el repliegue del gobierno central, los Gobiernos Departamentales comenzarían a desarrollar acciones para paliar la crisis social y promover el desarrollo productivo y social sin que el nivel central renunciase a esas competencias y sin que desplegase transferencias

(Laurinaga & Guerrini, 1994; Berbejillo 1993; Arocena, 1992; Coraggio, 1990). Por otro lado, se registraría un crecimiento sostenido del FA conquistando la Intendencia de Montevideo (1990) e incrementando su caudal electoral en el interior del país (Cardarello & Guerrini, 2006)⁷ forjando cambios en el sistema de partidos que en 1994 pasaría a ser un tripartidismo con dos bloques ideológicos (Lanzaro, 2000), siendo desde 1999 es el partido más votado, y conquistando el Gobierno Nacional en el 2004.

En 1997 se aprueba la última reforma constitucional orientada por la nueva realidad en el sistema de partidos y protagonismo de lo departamental. La nueva constitución buscó dotar a los Presidentes de respaldo partido y parlamentario: **i)** eliminación de candidatura múltiple por partido para la Presidencia e instauración de *candidatura única* **ii)** introducción de *elecciones internas* de partidos para elegir ese candidato único para competir por la Presidencia, y el/los candidato/s a Intendente para cada departamento **iii)** eliminación de mayoría simple para acceder a la Presidencia e introducción de la *mayoría absoluta* y eventual *balotaje* para los casos en que ningún partido haya logrado dicha mayoría en primera vuelta. Por otro lado se mantuvo el voto simultáneo y el sistema de listas cerradas y bloqueadas (Buquet 2000; Cardarello, 2009).

Sobre la descentralización la nueva constitución introdujo: **i)** la *separación* de elecciones nacionales y departamentales **ii)** la *restricción del voto simultaneo* habilitando a no más de tres los candidatos a Intendente por partido **iii)** obligatoriedad de formular políticas de descentralización para el desarrollo y el bienestar; **iv)**

⁷ Señala Santiago López “Si se toma en cuenta la evolución del Número Efectivo de Partidos departamental (NEP) como indicador del crecimiento la izquierda a nivel de los distritos electorales, solo 6 departamentos presentaban una competencia multipartidista en 1971, 7 en 1984 y 10 en 1989. Para la elección de 1994 eran 18 los departamentos de competencia multipartidista y en 1999 alcanzan a ser los 19 distritos. De modo, que es a partir de 1994 cuando el FA se desarrolla como competidor relevante en casi la totalidad del territorio nacional” (López, 2007:80)

creación de la Comisión Sectorial de Descentralización integrada por el nivel nacional y el departamental para fijar esas políticas **v)** constitucionalización del Congreso de Intendentes **vi)** habilitación a Gobiernos Departamentales para celebrar convenios entre sí y con organismos nacionales; **vii)** creación de transferencias nacionales condicionadas y no condicionadas **viii)** habilitación a que por ley sea pueda crear el nivel municipal de gobierno asociado a la jurisdicción infra departamental (Buquet et al, 2018 ; Cardarello,2009 ; Buquet 2000; Veneziano, 1999).

3.2 La descentralización en Uruguay. Marco normativo actual

Toda constitución institucionaliza el poder para asegurar acciones de gobierno sobre la sociedad, definiendo cómo se accede, se integra, y se ejerce el mismo (Calderón Suarez, 2007). Uruguay es un país centralizado y unitario; desde un centro se concentra el poder político sobre las funciones del Estado (Montecinos, 2009) lo que ha condicionado la vida política, social y sociocultural del país (Gallicchio & Camejo, 2005; De Barbieri et al., 2015). Un ejemplo extremo de esa matriz es que Uruguay permaneció relativamente indiferente ante impulsos de valorización de los gobiernos de proximidad, siendo el último país del continente en instalar Municipios (Ferla et al, 2016, p. 35-36).

Respecto a lo territorial, Uruguay se estructura en 19 departamentos (segundo nivel de gobierno) y 125 municipios (tercer nivel de gobierno)⁸. El nivel departamental realiza funciones subsidiarias y complementarias a las nacionales, referidas a infraestructura urbana, higiene pública, necrópolis. Esos servicios básicos han sido históricamente las funciones principales de los Gobiernos Departamentales (GD), asociados a los que se conoce como

⁸ En el 2010 se crearon 89 Municipios, en el 2015 se crearon 23 más llegando a ser 112, y en el 2020 se crearon 13 más llegando a ser 125 actualmente

“alumbrado, barrido y calles” (ABC), aunque también en las últimas décadas han incrementado su participación en temas de desarrollo social y productivo desde la promoción pero no como competencia exclusiva (Freigedo & Goinheix, 2019).

Cada GD se conforma por un Intendente Departamental con funciones ejecutivas o administrativas, y una Junta Departamental (31 miembros llamados ediles) con funciones legislativas y de control. La elección de las autoridades departamentales se realiza cada 5 años, seis meses después de las elecciones nacionales. Se votan los titulares de cada poder de forma simultánea y bajo un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Resulta Intendente el candidato más votado del lema más votado (mayoría simple y doble voto simultáneo). Para la Junta Departamental se asignan 16 escaños al partido del Intendente electo (mayoría automática) cuando este no llegó a la mitad más uno de votos, y se distribuyen proporcionalmente entre sublemas y fracciones de dicho partido, y los otros 15 ediles se distribuyen también proporcionalmente (Cardarello & Freigedo, 2016, Buquet & Piñeiro, 2010; Moraes, 2001). Los GD se financian con recursos propios y transferencias nacionales condicionadas y no condicionadas, asignadas por criterio de solidaridad (Carrión, 1999).

El sistema de gobierno departamental ha sido caracterizado como hiperpresidencialista debido a la asimetría de poder de los Intendentes respecto a las Juntas Departamentales. Al respecto ha señalado Oroño *“desde que existen como tales, los diseños de los gobiernos departamentales uruguayos han sido presidencialistas (unipersonales o colegiados) en el sentido de que ha regido una relación de poderes asimétrica, con preeminencia del órgano ejecutivo sobre el legislativo: aquel tiene potestades de co-legislador e iniciativa privativa en materia presupuestal”* (Oroño, 2004, p.4). Los Intendentes son elegidos directamente por la ciudadanía, tienen mandato fijo, designan y remueven integrantes de sus gabinetes sin aval de las Juntas

Departamentales, tienen amplios poderes legislativos, tienen poder de veto sobre decretos aprobados por las Juntas Departamentales, y tienen iniciativa privativa en materia tributaria y presupuestaria (Koolhaas & Rodriguez, 2006).

Sobre la autonomía de los GD (segundo nivel) respecto al GN (primer nivel) se observa un nivel importante de la misma. Freigedo y Goinheix (2019) aplican el *Local Autonomy Index* (LAI) y muestran que los GD tienen: **i) autonomía legal** media-alta dado que pueden elegir que tareas desarrollar dentro de lo constitucionalmente permitido, y cuentan con recursos judiciales para casos de violación de autonomía; **ii) autonomía funcional** alta respecto a las competencias exclusivas (ABC) y baja respecto a competencias sectoriales propias del nivel central; **iii) autonomía fiscal** alta dado que tienen fuentes y potestades propias de ingresos aunque no pueden establecer nuevos tributos, existen transferencias desde el GN, y los ingresos genuinos superan las transferencias del GN **iv) autonomía organizativa** alta dado que si bien no pueden incidir sobre su sistema electoral, sí lo pueden hacer sobre el diseño de estructura institucional, y la contratación, el ascenso y la remuneración de sus funcionarios; **v) respecto a la relación con otros niveles de gobierno**, los GD muestran autonomía media ya que si bien desde el nivel central se puede observar la legalidad de sus gastos (Tribunal de Cuentas) no se puede juzgar sus méritos ni prioridades, y por otro lado existen al menos dos ámbitos formales donde los GD pueden incidir sobre políticas de descentralización del GN, la Comisión Sectorial de Descentralización y el Congreso de Intendentes.

El nivel municipal tiene competencias concurrentes con el nivel departamental (Magri y Rodríguez, 2017, Freigedo & Goinheix, 2019). Cada Gobierno Municipal (GM) se conforma por un Concejo Municipal integrado por 5 miembros (independientemente de la cantidad de habitantes) dentro de los que se encuentra el Alcalde. Resulta Alcalde

el titular de la lista más votada del partido más votado (doble voto simultáneo).

Las principales diferencias entre el rol del Alcalde y Concejales residen en varias cuestiones, pero las dos más relevantes tienen que ver con lo económico y con las atribuciones. La primera refiere al carácter de rentado del Alcalde y de honorario de los Concejales, es decir de que el Alcalde percibe remuneración por el ejercicio de su rol, mientras los Concejales no.

Respecto a las atribuciones, al Alcalde le corresponde: representar al Municipios, presidir el Concejo Municipal y cuenta con doble voto en caso de empate, dirigir la actividad administrativa del Municipio, ordenar los pagos del Municipio con previa resolución del Concejo y conforme al presupuesto y al plan financiero establecidos, adoptar medidas para el cumplir cometidos municipales y para lo que dispondrá de recursos (humanos, materiales y financieros). A los Concejales le corresponde: participar de sesiones del Concejo Municipal a fin de adoptar las decisiones del órgano, ejercer contralor sobre el Alcalde, colaborar con éste para el normal desempeño de los cometidos municipales⁹.

Estas autoridades se eligen cada cinco años, sin límites en la oferta electoral por partido, y de *forma simultánea* y en *hojas separadas* con las departamentales, pero no se habilita el voto cruzado. El elector tiene las siguientes opciones: votar por el mismo partido en ambas instancias, solo votar Intendente, solo votar Concejo Municipal; en caso de votar por distintos partidos el voto se anula (Cardarello & Magri, 2010; Buquet & Garcé, 2018). Respecto al financiamiento, los Municipios carecen de autonomía fiscal y se financian de dos fuentes: presupuesto que los respectivos GD les asignan, y transferencias del GN asignadas por criterio de solidaridad (Carrión, 1999).

⁹ Véase artículos 14 y 15 de la ley 19272.

Coherente a todo esquema centralista, el Estado uruguayo da predominio a lo *sectorial sobre lo territorial*, es decir que la intervención estatal se hace desde ciertos recortes de la realidad definidos centralmente; a la *jerarquía sobre la representación y participación*, es decir que se construye la autoridad por delegación desde un vértice y escalón por escalón sin que la representación y la participación territorial tengan mayor significación, y los órganos dependientes tienen preeminencia sobre los autónomos; la idea de "*democracia de igualdad*" por sobre la idea de "*democracia de diversidad*"; la *clásica separación de poderes* sobre el *equilibrio territorial del poder* (Carrión, 2000:60-61). Es un modelo de *distribución competencial simple* caracterizado por gobiernos subnacionales que no desarrollan función de policía, sus competencias radican en definiciones jurídicas nacionales, y se financian con recursos propios y transferencias nacionales (Valenzuela *et.al*; 2019: 594-595).

3.3 Un sistema de partidos institucionalizado y nacionalizado.

Legislación electoral y sistema de partidos mantienen un estrecho vínculo (Cox, 1997; Sartori, 1987; Duverger, 1987) y son clave para el análisis de las RIG (Cruz, 2014) ya que permiten identificar incentivos para la coordinación electoral y de políticas públicas entre elites partidarias de distintos niveles de competencia y de gobierno (Cruz & Goyburu, 2016; Jordana, 2001; Magri, 2001). Uruguay tiene un sistema de partidos *institucionalizado y nacionalizado*.

Un sistema de partidos institucionalizado es aquel cuyos partidos están enraizados en la sociedad y ésta concentra en aquellos sus adhesiones políticas; los partidos son estables, y tienen recursos propios, extensión territorial, y reglamentación interna, que los hace autónomos a líderes o grupos; y se registra baja volatilidad electoral entre elecciones (Mainwaring & Scully, 1995). Las etiquetas partidarias

son relevantes para estructurar las preferencias electorales, los partidos no aparecen y desaparecen, su desempeño electoral no tiene grandes variaciones entre elecciones, y los candidatos que no pertenecen a los partidos establecidos no suelen tener éxito (Jones, 2005; Payne et.al, 2006).

Un sistema de partidos nacionalizado es aquel en que los principales partidos políticos tienen presencia en todo un territorio nacional, se presentan con la misma etiqueta en todos los distritos electorales y niveles de competencia, y muestran patrones de votación similar a nivel nacional y subnacional (Jones & Maiwaring, 2003; Calvo & Escobar, 2005; Leiras, 2010). Dosek (2015) identifica tres posibles significados atribuibles al concepto de nacionalización de un sistema de partidos: *nacionalización horizontal* que refiere a la homogeneidad en la dispersión territorial de la votación que los principales partidos reciben dentro de una jurisdicción electoral nacional; *nacionalización vertical* que refiere a la similitud de la votación que los principales partidos logran en elecciones nacionales y subnacionales; *nacionalización interciclica* que refiere a la homogeneidad de cambios observados entre diferentes instancias electorales tanto en la nacionalización horizontal como en la vertical. En este tipo de sistemas de partidos existen incentivos para la coordinación electoral y gubernamental, ya que las elites partidarias nacionales priorizan la competencia y el desarrollo de la estructura partidaria a nivel nacional, incluyendo en sus estrategias a las elites partidarias subnacionales; y las elites subnacionales actúan como *agentes dobles* priorizando ambos niveles (Cruz, 2014).

La institucionalización del sistema de partidos en Uruguay se observa desde el inicio de la poliarquía (1918). Los partidos llamados fundacionales, Colorado (PC) y Nacional (PN) captaron hasta 1971 el 90% de los votos conformando un *bipartidismo* (Real de Azúa, 1988). Entre 1971 con la aparición del Frente Amplio (FA) y 1999 asistiríamos

a un *pluripartisismo moderado* en el que PC, PN, y FA fueron los principales partidos. En el 2004 el número efectivo de partidos se redujo y se conformaría un neobipartidismo FA-PN. En las elecciones de 2009 y 2014 el número de partidos volvió a crecer cercano a 3, mostrando el impacto de la reforma electoral de 1997 (Buquet y Piñeiro, 2010 y 2016) y el protagonismo siguió siendo del FA, PN, y PC. En el 2019 pero con la novedosa aparición de Cabildo Abierto (CA) como un cuarto partido relevante consolidando la vuelta al pluripartidismo.

La nacionalización se observa en que siempre los principales partidos políticos (FA-PC-PN) han controlado los roles de gobierno y oposición en todos los niveles de gobierno. Respecto a la centralización de los partidos, el PC y el PN se ubican dentro del grupo de partidos latinoamericanos cuasi jerárquicos, mientras el FA dentro del grupo de partidos cuasi horizontales (Wills-Otero, 2005, p.9). El PC y el PN muestran desde su génesis un desarrollo centralizado. Ya como divisas se estructuraban piramidalmente, con un líder nacional en la cúspide, caudillos regionales, hasta el gaucho errante (Geymonat, 1986). El FA por otro lado, ha mostrado una trayectoria distinta, tal vez debido a lo ideológico, al contexto de su surgimiento, y a la multiplicidad de corrientes internas que lo fueron conformando (Wills-Otero, 2005)

Parte de la explicación de estas características la encontramos en tres componentes estructurales de la legislación electoral que rigió hasta 1994: **i) mayoría simple** para cargos ejecutivos **ii) sistema de listas cerradas y bloqueadas** **iii) voto Simultáneo** (presidente, parlamento, intendentes, ediles) (González, 1993, Solari, 1991; Buquet et al, 1998, Cardarello, 2013). La institucionalización del sistema de partidos respondía a que la mayoría simple reducía la fragmentación ya que no incentivaba a los electores a votar partidos minoritarios, mientras el voto simultaneo favorecía a los partidos sobre los candidatos ya que no era posible votar un candidato que no perteneciese a una lista de

algún partido, y el elector carecía de libertad para alterar el orden de candidatos en la lista, agregar o suprimir candidatos

La nacionalización del sistema de partidos se debía al voto simultáneo de las elecciones nacionales y departamentales, lo que cohesionaba horizontal y verticalmente a los partidos ya que desestimulaba la creación de partidos subnacionales. Predominó un esquema de elecciones nacionales y departamentales simultáneas y vinculadas que generaba incidencia de las primeras sobre las segundas (Cardarello & Freigedo, 2016; López, 2007). El líder nacional era -y es- *jefe de fracción* y casi siempre era el primer titular de la lista al senado y potencial candidato a Presidente, y el voto simultáneo (partido, sublema, lista) en listas cerradas y bloqueadas le otorga capacidad de controlar la competencia bajo esa denominación. El sistema produce la idea de que los votos de la fracción pertenecen al líder nacional y que de él depende la suerte electoral, lo que le otorgaba derecho y poder en la definición de candidaturas y en confección de listas subnacionales (Chasqueti, 2014)

Los cambios en la legislación electoral introducidos en 1997 no han generado mayores alteraciones en la institucionalización y nacionalización del sistema de partidos uruguayo. Respecto a la institucionalización, los principales partidos continuaron siendo el FA, PN, y PC, con la aparición del partido de la Gente primero (2014) y de Cabildo Abierto después (2019), pero que no supusieron la desaparición de algunos de los anteriores. En las cinco elecciones nacionales realizadas bajo la actual legislación electoral, PC-PN-FA han obtenido en promedio el 91,7% del respaldo electoral, y el 87% las elecciones departamentales. Esto responde a la continuidad de la votación simultánea y listas cerradas y bloqueadas, y la cláusula anti-secesión (Bottinelli, 1999) según la cual quienes participan en la

elección interna por un partido no pueden ser participar por otro durante el resto del proceso electoral¹⁰.

Cuadro I. Votación PN, PC, FA en ciclos electorales 1999-2020 (%)¹¹

Partido	1999	2000	2004 2005		2009 2010		2014 2015		2019 2020	
FA	40	39	52	51	48	43	48	43	39	40
PN	22	32	35	31	29	31	31	24	29	29
PC	33	28	11	17	17	15	13	9	12	5
Total porcentual	95	99	98	99	94	89	92	76	80	74

Fuente: elaboración propia en base a datos de www.corteelectoral.gub.uy

Respecto a la nacionalización, en los mismos cinco ciclos electorales los principales partidos controlarían la competencia nacional y subnacional, aunque con variaciones de votaciones entre ambas elecciones, y no se registra formación de partidos estrictamente departamentales (López, 2007), con la salvedad del Partido de la Concertación (2014) y del Partido Independiente (2020) en Montevideo, que fueron alianzas entre PN y PC y otros. Los principales partidos políticos (FA, PN, PC) se presentan bajo la misma etiqueta en las elecciones de todos los niveles de gobierno, compiten en todo el

¹⁰ También conocido como “candado de Santoro” en referencia a Walter Santoro, quien fuese senador del PN durante el tratamiento de la reforma constitucional y quien planteó que debía impedirse participar de dos lemas diferentes en un mismo período de elecciones para evitar que minorías partidarias pasaran a otros partidos tras perder una interna o una banca.

¹¹ Dada la legislación electoral, sería de esperar que la representación porcentual de los tres principales partidos políticos sea mayor en las departamentales respecto a las nacionales pero eso no se observa desde el proceso electoral 2009-2010. Ello se debe a: en el 2010 es la primera elección del nivel municipal y se registró un alto porcentaje de abstención electoral y de votos anulados debido a la poca claridad en la forma de votación y significado de las nuevas autoridades (Suárez, 2012); mientras en el 2015 y 2020 el PN y el PC junto a otros partidos, se unificaron bajo un partido común para disputarla Intendencia de Montevideo que es donde se encuentra el 40% del electorado uruguayo; en el 2015 bajo el Partido de la Concertación y en el 2020 bajo el Partido Independiente

territorio nacional, y monopolizan los roles de gobierno u oposición en todos esos niveles (Dosek, 2015 ; Cardarello, 2011).

Por otro lado, la legislación electoral genera ciertos incentivos para la coordinación de dirigentes políticos como de electores. Sobre la coordinación de los electores, López (2007) muestra que la competencia nacional influye en las departamentales. Analizando los ciclos electorales 1999-2000 y 2004-2005, el autor señala cómo se reproducen los bloques ideológicos, operando el efecto “ballotage” en las elecciones departamentales. Sobre la coordinación en las elites políticas, Vairo (2008) muestra que la reforma generó cambios en la coordinación multinivel dentro de los partidos. Según la autora, cuando las elecciones nacionales y departamentales eran simultáneas y vinculadas los incentivos para la coordinación eran altos, pero al introducirse las internas y separarse las nacionales y departamentales se producen comportamientos estratégicos diferentes: en las elecciones internas los partidos “miden fuerzas” entre sí y dentro de sí, y dependiendo de los resultados se especula priorizar lo nacional, o lo departamental, o ambos.

Cuadro II. Número de Departamentos por partido y por ciclo electoral (1999-2020)

Partido	1999-2000		2004-2005		2009-2010		2014-2015		2019-2020	
FA	4	1	7	8	11	5	14	6	9	3
PN	5	13	12	10	8	12	5	12	9	15
PC	10	5	0	1	0	2	0	1	1	1
Total	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19

Fuente: elaboración propia en base a datos de www.corteelectoral.gub.uy

Según la tipología de sistemas de partidos multinivel propuesta por Suarez-Cao y Freidenberg (2014), el sistema de partidos uruguayo es *Congruente Tradicional* de predominio de *partidos tradicionales* y de

alta congruencia entre niveles de competencia. Los principales partidos son longevos y estables, la estructura de competencia inter partidaria es similar para todos los niveles de gobierno, los partidos que compiten para los diferentes niveles tienden a ser los mismos, y no existen partidos antisistema o reciben un apoyo electoral bajo (Suarez-Cao & Freidenberg; 2014: 19).

Desde la recuperación democrática, se observan dos tipos sistemas de partidos a nivel departamental: *pluripartidistas* y de *partido predominante*. Actualmente, y como efecto de la reforma de 1997, la categorización más pertinente es sistemas de *partido predominantes* y sistemas *bipartidistas*. En el grupo de departamentos con sistemas de partido predominante están Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Lavalleja, Montevideo, Rivera, San José, Soriano, Tacuarembó, y Treinta y Tres. Al grupo de departamentos con sistemas bipartidistas pertenecen Salto, Paysandú, Maldonado, Rocha, Rio Negro, Artigas. Mientras Canelones y Florida están transitando desde un bipartidismo a un sistema de partido predominante (Cardarello & Freigedo, 2016).

Esta reseña histórica, muestra algunas constantes de la descentralización en Uruguay: nunca fue demanda de elites o movimientos sociales regionales sino impronta de los partidos políticos (Ruiz Díaz, 2018 ; Cardarello, Freigedo y Ruiz Díaz, 2024); en la mayoría de los casos fue iniciada por el nivel nacional; las elecciones de autoridades de ambos niveles estuvieron siempre vinculadas de alguna u otra manera; los esquemas de gobierno del nivel subnacional fueron cambiando en cada reforma constitucional imitando a los cambios nacionales.

3.4. Las particularidades de la descentralización municipal

En el 2005 el FA accede por primera vez el gobierno nacional y Uruguay transitaría hacia un nuevo modelo de desarrollo denominado *neo-desarrollismo*, caracterizado por: Estado presente en lo económico (regulador y empresario) y en lo social (benefactor), que a diferencia del desarrollismo de mitad de siglo XX no desatiende la inflación, el déficit fiscal, y la competitividad internacional (Diniz, 2008; Boschi & Gaitan 2009; García & Peirano, 2011). El desarrollo se planifica centralmente y lo subnacional se inserta a él desde una lógica multiescalar (Furlan, 2012). Esto implicó en muchos países una recentralización (Cravacuore, 2014), pero en Uruguay avanzó en descentralización (Freigedo et al, 2017). La política de descentralización tal vez más relevante fue la creación de *Municipios* como tercer nivel de gobierno y administración, orientada a la democratización del Estado y del sistema político (Veneziano, 2012; Oszlak & Serafinoff, 2011).

Esta política integraba una reforma mayor que era la *Transformación Democrática del Estado* (TDE) orientada a un Estado no solo presente en lo económico y social, sino también participativo en lo político (Narbondo, 2013; Veneziano, 2012; OPP, 2008). En el 2009 se aprueba la ley 18567 de *Descentralización y Participación Ciudadana*, y se crean 89 municipios cuyas autoridades se eligieron en el 2010. La exposición de motivos del proyecto de ley versaba: “*El presente proyecto resulta congruente con los planteos democratizadores de transformación del Estado desde el punto de vista ciudadano que se están llevando adelante desde varios organismos. Organizar y profundizar nuestros mecanismos de participación democrática pasa por crear instituciones locales reconocidas y legitimadas por el sufragio (....) En el caso de nuestro país, existe un deber importante en lo que se refiere a la participación en los asuntos locales que deberían ser*

gestionados por comunas. Este es el nivel en el que se expresa el ciudadano en su quehacer cotidiano, ya que se trata del primer nivel de organización de la polis, el de los vecinos, los que comparten un territorio” (p: 6).

En 2014 aquella ley fue modificada por la 19.272 *Descentralización en materia departamental, local y de participación ciudadana*, se crean 23 nuevos municipios cuyas autoridades se eligieron en el 2015. Los cambios legales fueron marginales, expresando la visión *incremental* que el sistema político tiene de la descentralización (Marzuca, 2017). Para las elecciones del 2020 se crean 13 nuevos municipios, llegando actualmente a 135 municipios.

Este marco legal convive con otros dispositivos jurídicos que también regulan la descentralización territorial uruguaya: la Constitución, y la Ley Orgánica Municipal 9515 (LOM) de 1935, y conforman un diseño institucional (normativo y electoral) que complejiza el proceso de la descentralización municipal: **i)** descentralización política y unidad departamental **ii)** competencias concurrentes entre niveles de gobierno **iii)** elección simultánea y vinculada en las unidades electorales

3.4.1. Descentralización política y unidad departamental

La *electividad* es uno de los principios cardinales del sistema de descentralización municipal uruguayo (art 3 nral 3-ley 19272), y significa que las autoridades municipales son electas popularmente y no son designadas como en las Juntas Locales. Por tanto, los Municipios cuentan con *descentralización política* y por ende con similar legitimidad a las autoridades electas de los otros niveles gubernamentales (Veneziano, 2012; Oroño, 2010) y similar posibilidad de elaborar agendas propias de gobierno y canalizar sus intereses

territoriales (Falleti, 200). Este principio convive con otros principios como el de *Unidad Departamental* (art 3 nral 1- ley 19272) entendida como la no fragmentación de un departamento en tanto circunscripción territorial sobre la que recae el poder estatal (Oroño, 2010; Veneziano, 2012). Implica que, pese a los Municipios, los Gobiernos Departamentales no ven lesionada la calidad de tal sobre las respectivas jurisdicciones departamentales que incluyen a los Municipios. La ley resguarda este principio mediante el no otorgamiento de descentralización fiscal y personería jurídica.

Sobre el primer elemento, los Municipios son fiscalmente dependientes. Sus fuentes de financiamiento son el presupuesto departamental y el presupuesto nacional (ley 19272 Art 19, numeral 1). La ley mandata a que cada Municipio figure como un programa presupuestal específico en el presupuesto departamental correspondiente, y crea el Fondo de Incentivo para la Gestión de Municipios (FIGM) como transferencias nacionales.

En el periodo 2015-2020, el FIGM se distribuye por criterio de *solidaridad* según Índice de Priorización Socio-Territorial (IPST), y se compone por tres literales: A) mismo monto para todos los municipios, y libre disponibilidad; B) es el monto mayor, se asigna según el IPST, y al menos el 60% debe destinarse a inversiones y hasta el 40% a funcionamiento y/o salarios ; C) monto asignado también según IPST, se otorga según cumplimiento de Compromisos de Gestión acordados entre Intendencias y Municipios. Cada municipio debe asignar destino a estos montos en un Plan Operativo Anual (POA), el cual a su vez debe tener relación con su Plan Quinquenal Municipal (PQM).

Sobre el segundo elemento, que los Municipios no cuenten con *personería jurídica* a significa que los Municipios no son reconocidos en el esquema jurídico nacional, y que son unidades desconcentradas

sometidas a jerarquía del Intendente Departamental (Farinha et al, 2018; Martins, 2015). Entre otras implicancias, esto hace que los Municipios deban utilizar los mismos dispositivos jurídicos y de gestión que las respectivas Intendencias Departamentales, requiriendo del aval de éstas para muchas cuestiones como la recepción de recursos extra-presupuestales, acuerdos de cooperación internacional o intermunicipal, etc. Particularmente, las transferencias del FIGM no se hacen directo a Municipios sino a las respectivas Intendencias.

La convivencia entre *electividad* y *unidad departamental* genera complejidades para el proceso de descentralización y otorga relevancia al análisis desde el enfoque de RIGs. La primera complejidad es la *brecha entre fines y medios*: los municipios cuentan con legitimidad política dada por el voto popular y la posibilidad de construir agendas y planes de gobierno de forma autónoma (Díaz y Parmigiani, 2011, p. 21; Falletti, 2006) pero no tienen bajo control directo los medios para llevarlas a cabo (Veneziano, 2012; Schiavi, 2012, De Barbieri et al 2015; Magri, 2016). La segunda complejidad es la *cohabitación de legitimidades*: conviven en un mismo territorio autoridades de igual legitimidad que pueden tener visiones distintas sobre cómo abordar problemas comunes.

Si se aplicara el LAI al nivel municipal uruguayo, se podría sostener que su autonomía es menor a la del nivel departamental respecto al nivel nacional, dado que los Municipios no tienen competencias exclusivas, no tiene recursos propios, no tienen Personería Jurídica, carecen de autonomía para contratar y para fijar remuneraciones; y la ley no prevé mecanismo formales de incidencia sobre los respectivos GD. En síntesis, el fuerte de su autonomía es la electividad de sus autoridades

3.4.2 Competencias concurrentes entre niveles de gobierno.

El marco normativo de la descentralización territorial en Uruguay lo conforman la Constitución, la Ley Orgánica Municipal (LOM) 9515 de 1935, y la Ley 19272 del 2014. La primera indica que el gobierno de los departamentos corresponde a dos figuras Intendentes y Juntas Departamentales, que la competencia municipal se establece por ley advirtiéndose que no se perjudicará lo dispuesto en su artículo 275 y en la ley (incluida la LOM).

La segunda indica como competencia de las Intendencias a la *policía higiénica y sanitaria* (limpieza de calles y espacios públicos, erradicación de basurales, recolección de residuos, servicios de necrópolis), *vialidad pública* (trazado de las calles y caminos vecinales y departamentales, reglamentar e inspeccionar el tránsito, proveer alumbrado público) y *obras de vialidad* (elaborar, ejecutar e inspeccionar planes de obras como la pavimentación de calles y paseos públicos) (artículos 24,25,27, y 38).

La tercera ratifica que la materia departamental está conformada por lo establecido en la Constitución y la ley, y agrega lo relacionado al ordenamiento territorial, definición y conducción de recursos financieros y humanos, y definición programas presupuestales municipales (artículo 6), y que la materia municipal se conforma por el mantenimiento de red vial, pluviales, alumbrado y espacios públicos, el servicio de necrópolis (salvo que disposiciones departamentales que lo excluyan), control del tránsito, gestión de residuos (salvo que disposiciones departamentales lo excluyan), administrar los recursos financieros establecidos en su presupuesto y los recursos humanos de su dependencia sin perjudicar lo dispuesto en artículo 275 de la Constitución (potestades del Intendente sobre funcionarios), asuntos locales que el Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental le asignen, asuntos acordados entre Municipios del mismo departamento

con autorización del Intendente, asuntos acordados entre Gobiernos Departamentales para ejecutarse entre Municipios de más de un departamento, asuntos que el respectivo Gobierno Departamental le asigne (artículo 7)

En síntesis, las Intendencias Departamentales tienen competencia exclusiva en materia de servicios básicos (ABC) y que son las mismas que la ley le asigna a los Municipios (Freigedo y Goinheix, 2019; Magri y Rodríguez, 2017; Oszlak & Serafinoff, 2011). Estamos ante un “pluralismo institucional” entendido como áreas de tareas sobre las que dos o más organismos o niveles de gobierno comparten responsabilidad, y que si bien incentiva a buscar formas de coordinación y control mutuo (Jordana, 2001:27) en el caso uruguayo el problema es que son igualmente válidas situaciones de delegación como de concentración de competencias.

3.4.3. Elección simultánea y vinculada entre unidades electorales

La Constitución (art. 77) dispone que las elecciones departamentales y municipales se realicen “*el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales*”. La ley 19272 (art.11) ratifica la electividad de las autoridades municipales e indica que resulta Alcalde el titular de la lista más votada del partido más votado. Es un diseño *cerrado* similar al sistema aplicado hasta 1994: inhabilita otras formas de presentación de candidaturas que no sea la partidaria, los candidatos deben pertenecer a partidos que participaron en elecciones internas en el año anterior (art 2, reglamentación de elecciones municipales, 2015), el elector debe votar el mismo partido en ambos niveles o solo en uno de ellos de lo contrario el voto es anulado, y no incentiva la creación de partidos locales (Buquet et.al, 2018, pp.14-15 ; Cardarello & Freigedo, 2016; Veneziano, 2012, p. 98; Cardarello & Magri, 2011 ; Oroño, 2010, p. 23).

Este diseño da continuidad a la institucionalización y nacionalización del sistema de partidos. En las tres elecciones municipales desarrolladas PN, FA y PC fueron los principales partidos en obtener los Gobiernos Municipales, salvo en algunos Municipios de Montevideo obtenidos por el Partido de la Concertación en el 2015, y el Partido Independiente en el 2020, que en ambos casos fueron fusiones entre PN y PC y otros.

Cuadro III. Congruencia partidaria multinivel en Uruguay (2009-2020)

PROCESO ELECTORAL	CONGRUENCIA GN-GDs	CONGRUENCIA GDs-GMs
2009-2010	26%	73%
2014-2015	32%	72%
2019-2020	79%	86%

Fuente: elaboración propia en base a www.corteelectoral.gub.uy

Cuadro IV. Niveles de gobierno y partidos políticos (2009-2020)

Partido	2009	2010		2014	2015		2019	2020	
	N	D	M	N	D	M	N	D	M
FA	1	5	41	1	5	37	-----	3	32
PN	-----	12	42	-----	13	68	1	15	90
PC	-----	2	6	-----	1	7	-----	1	3
							-		
Total	1	19	89	1	19	112	1	19	125

Fuente: elaboración propia desde datos de www.corteelectoral.gub.uy

Las autoridades locales son elegidas por la ciudadanía en elecciones vinculadas y simultaneas con las autoridades departamentales por lo que se genera una incidencia recíproca entre elecciones de ambos niveles, resultando escenarios de distintos grados de congruencia de

partidos entre niveles, con incentivos diferentes para las RIG, lo que condiciona el alcance del proceso descentralizador (Cardarello, 2011; Cardarello & Freigedo, 2016).

Estos puntos (convivencia entre Descentralización Política y Unidad Departamental, Pluralismo Institucional, y elecciones vinculadas y simultáneas) implican complejidades para el proceso de descentralización municipal, principalmente desde la relación gobernabilidad (eficacia) y democracia (legitimidad). Desde lo *normativo*, el diseño institucional valida distintos esquemas en el continuo centralización-descentralización; y desde lo *electoral* el proceso parece ser favorecido según el escenario partidario y el cálculo electoral de los actores.

La ley no es preceptiva respecto a la coordinación inter gubernamental. Los ámbitos de coordinación son conformaciones ad hoc producto de la voluntad política de los actores (Freigedo, et al, 2019; Magri, 2016; Oroño, 2015) por lo que se registra heterogeneidad de tipos de coordinación: esquemas centralizados donde Intendencias concentran funciones (Rio Negro 2015-2020) o define la planificación municipal (Soriano 2015-2020) , esquemas descentralizados donde Municipios asumen funciones y gozan de autonomía financiera y de gestión (Artigas, Canelones, Treinta y Tres, Cerro Largo, 2015-2020)¹² , esquemas donde Municipios asumen funciones pero la Intendencia define la planificación y controla los recursos financieros (Paysandú-Rivera 2015-2020), o donde los Municipios planifican y las Intendencias controlan financiación y ejecutan (Colonia, 2015-2020)¹³.

¹² Véase OPP-DDIP-PRUI 2017 (Abril)

¹³ Véase OPP-DDIP-PRUI 2017 (Abril)

En el año 2016, 15 Intendencias contaban con alguna unidad responsable del vínculo con los Municipios, para referentes de 37 Municipios (en 112) se habían generado instancias formales de coordinación con las respectivas Intendencias, el 75% de los Alcaldes consideraba insuficiente la comunicación con la respectiva Intendencia y el 5% dijo tener una mala relación, y las principales fricciones se relaciona a funciones y de recursos (Ferla, et al, 2016). En el año 2018 la mayoría de los Intendentes reconocían la autonomía política y de gestión de los Municipios, y una minoría los concebía como apéndice del Ejecutivo departamental que le facilitaba tareas en lo local (Zuasnabar et al, 2018), para algunos Intendentes la distribución de competencias era la principal fuente de conflictos, y para otros lo eran los aspectos financieros (Zuasnabar et al, 2018).

Para el trienio 2016-2018 el mayor nivel de ejecución de los POA municipales se situó en el 80% (según reportes del FIGM), mientras los menores niveles alcanzaron máximo el 48%, diferencias observadas también entre Municipios de un mismo departamento (Sánchez, 2019). Según Encuesta de Elites (nacionales, departamentales, y locales) el 46% percibía que la relación entre Intendencias y Municipios era de cooperación, el 33% de competencia, y el 10% de ambos (Ruiz Díaz & Selios, 2018)

Ante la situación de un mismo diseño institucional que deja librada la coordinación intergubernamental a la voluntad política de los actores involucrados, y dado que los actores políticos son estratégicos que ponderan lo electoral como forma de mantenerse en el poder, y que en Uruguay las elecciones subnacionales son simultáneas y vinculadas dentro de un sistema de partidos es institucionalizado y nacionalizado, la pregunta que guía esta tesis es *¿cómo inciden las configuraciones político-partidarias subnacionales sobre los niveles de coordinación intergubernamental entre Intendencias Departamentales y Municipios*

en el marco de la formulación (producción) e implementación (provisión) de servicios municipales?.

3.5. Conclusiones del capítulo.

El capítulo hizo referencia al diseño institucional del Estado y las características de los partidos políticos en Uruguay, con el objetivo de señalar las principales estructuras políticas sobre las que los partidos se desempeñan en un proceso de descentralización, como estas reglas condicionan los tipos de RIG y consecuentemente los niveles de coordinación intergubernamental.

En términos generales, el Estado uruguayo ha sido centralizado y unitario, con partidos políticos institucionalizados y nacionalizados. Si bien se registran hitos descentralizadores en las últimas tres décadas, estos no han significado cambios sustanciales en la distribución de competencias entre niveles territoriales de gobierno, ni en las características de los partidos políticos. Respecto a la descentralización municipal, no hay una distribución clara de competencias entre el nivel departamental y el nivel local, existe una relación de asimetría donde lo departamental controla lo fiscal y lo jurídico, y las elecciones de las autoridades de ambos niveles son simultáneas y vinculadas.

Esto genera una relación de principal-agente entre lo departamental y lo municipal, cuyas elecciones se inciden recíprocamente en medio de partidos institucionalizados y nacionalizados, haciendo de ello un tipo de juegos anidados. Desde esta perspectiva, la descentralización municipal uruguaya no puede ser completamente comprendida sino es relacionando lo gubernamental y lo electoral.

4. Coordinación intergubernamental: definición y operacionalización.

Este capítulo refiere a la propuesta de operacionalización de la variable dependiente de esta investigación, la coordinación intergubernamental. En base a una presentación previa de las definiciones conceptuales más reconocidas, se elige una de ellas para desde allí elaborar la propuesta. Lo principal es que se trata de una variable ordinal cuyos resultados dependen de la participación de los niveles de gobierno en distintas etapas de políticas públicas, a mayor cantidad de actores en la mayor cantidad de etapas, mayor será la coordinación.

4.1 Coordinación intergubernamental: definición conceptual

La coordinación intergubernamental, refiere a la concertación de esfuerzos de al menos dos niveles territoriales de gobierno con el fin de lograr objetivos comunes (Flamand, 2011). Goyburu (2015) la define como *"procedimientos con el que los actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido con el objetivo de lograr complementariedad de contribuciones y comportamientos en arreglos multiactorales en los que participan más de un orden de gobierno, más de un gobierno o más de una agencia gubernamental y cuyo resultado está orientado al alcance de valor público y objetivos de política, de manera integral en todo el territorio"* (Goyburu, 2015, pp.34-35).

Crespo la define como *"el proceso que, incorporando diversas técnicas (ajuste mutuo, supervisión y normalización) permite la interrelación de las partes de un sistema político, y particularmente la articulación cooperativa y colaborativa de los niveles territoriales de gobierno y administración, con vistas a conseguir una integración lo más pluralista posible de los intereses de los diversos actores territoriales"* (Crespo, 2016, p. 480).

Estas definiciones coinciden en que lo medular de la coordinación intergubernamental es la generación de procesos de integración-participación de distintos niveles de gobierno en un ciclo de política pública, y que dichos actores tienen intereses territoriales. En base a las dos propuestas conceptuales expuestas, entendemos por coordinación intergubernamental a *todo aquel proceso de política pública que integra a dos o más niveles de gobierno con la finalidad de minimizar incongruencias y superposiciones, y lograr el mayor valor público posible en un territorio.*

Estas definiciones tienen como componente principal la integración/participación de actores en el proceso de políticas públicas, de manera que a mayor integración de los niveles de gobierno en cada fase mayores serán los niveles de coordinación entre ellos. Esto permite operacionalizar la coordinación intergubernamental desde una escala ordinal, a partir de niveles entendidos como grados de participación de distintos niveles de gobierno en la participación de una política pública.

4.2. Coordinación intergubernamental: operacionalización.

En base a la definición conceptual, y tomando la propuesta de Cunill-Grau (et al 2015) sobre integración de actores (niveles de gobierno) en las etapas de las políticas como marco para observar la coordinación, y de Peters y Boukeart (2010) y Licha y Molina (2006) sobre niveles de coordinación, se propone operacionalizar y medir la coordinación intergubernamental entre Intendencias y Municipios en Uruguay con un criterio ordinal que dé cuenta de los grados en que los niveles de gobierno se integran o participan en un proceso de política pública (servicio municipal).

Dado que la producción sobre RIG es relativamente escasa para el caso uruguayo, y que este trabajo pretende ser un antecedente para la comprensión de la descentralización desde lo intergubernamental, se opta por analizar patrones de interacción (Bolleyer, 2009) entre Intendencias y Municipios, referidos a presencia o ausencia de intercambios intergubernamentales. Esto responde a la dificultad de rastrear la densidad de las interacciones en su totalidad dado que las vías de intercambio son múltiples (Bolleyer, 2009, p.18), y que en Uruguay la coordinación entre niveles subnacionales no es obligatoria, por lo que no existen estructuras institucionales.

Se entiende a los niveles de coordinación como la medida en que los actores se integran-participan en las distintas etapas de una política pública (Cunill-Grau et al 2015, p.6); y de niveles *coordinación intergubernamental* como la medida en que los distintos niveles de gobierno se integran o participan en las etapas de una política pública, que por razones de competencia funcional o de interés territorial, está orientada al abordaje de asuntos públicos compartidos.

Esta investigación trabaja dos dimensiones en las cuales observar niveles de integración en la coordinación intergubernamental: i) formulación de las políticas públicas, ii) implementación de las políticas públicas. La combinación de ambos valores en estas dos dimensiones da lugar a niveles globales de coordinación intergubernamental que dan cuenta de patrones de interacción entre niveles de gobierno (Bolleyer, 2009).

4.3. Dimensiones de la coordinación intergubernamental.

4.3.1. La formulación-producción del servicio municipal.

Por política pública se entiende "*un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a*

resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2009, p.14).

La formulación de una política pública refiere al proceso decisonal para resolver un problema público. Se trata de una decisión tomada por responsables políticos que marca una discontinuidad y hará que actores interesados vean afectada su situación y se desencadenen acontecimientos (Meny & Thoenig, 1992). Los actores (políticos, técnicos, sociales, económicos, morales, etc) buscan incidir en el proceso decisonal mediante la movilización de recursos de poder (económicos, electorales, simbólicos, técnicos, legales, etc) (Roth Deubel, 2002, pp. 74-75).

Se identifican alternativas de solución a ese problema y se decide por una. Se elabora un estado deseable hacia el cual encaminarse y se suscitan alternativas factibles para alcanzarlo. Esas alternativas compiten entre sí, exponiéndose a argumentos de cada una, se anticipan y explicitan consecuencias probables, ventajas e inconvenientes, efectos inducidos y buscados de cada alternativa (Roth Deubel, 2002, p.74; Meny & Thoenig, 1992, p.136). Lo principal en esta etapa es determinar y apostar por aquella opción que se entienda más correcta en función de la legalidad (coherencia con el marco normativo), la racionalidad económica (costo-efectividad), factibilidad organizacional (capacidades técnico-burocráticas), y la viabilidad política (aceptación-conflictividad) (Jaime et al, 2013, p. 99). En función de estas ponderaciones, una de las alternativas se impone como “mejor”

o “más factible”, y el gobernante mediante un acto ritual como (votación, firma, etc) dota de legitimación la decisión tomada, la cual pasa a ser una norma oficial cargada de autoridad (Roth Deubel, 2002, p.75).

En síntesis, la opción que se impone es la que se entiende como la más legítima políticamente y la más factible técnicamente. La formalización y legitimación de la decisión está cargada de objetivos o aspiraciones que requieren de una planificación para alcanzarlos. Lo central de un plan es reducir la incertidumbre en el desarrollo de una política y la incoherencia con otras, mediante la elaboración de una secuencia lógica de las acciones (Roth Deubel, 2002, pp. 79-80).

Dado que la coordinación refiere procesos de definir (o al menos aceptación) objetivos compartidos y que el grado de involucramiento expresa las implicaciones en las elecciones de políticas, desde la coordinación intergubernamental es necesario observar la participación de los distintos niveles de gobierno en la definición en determinadas áreas de política pública (Peters,1998, p.39). Desde el enfoque RIG, los procesos de toma de decisión se consideran mecanismos de búsqueda de minimización de conflictos entre niveles de gobierno, lo que dependerá del efecto esperado de las diversas opciones de políticas de acuerdo a los intereses y el poder de los actores involucrados.

Regular el conflicto intergubernamental implica definir opciones que correspondan equilibrios entre intereses territoriales de los niveles gubernamentales involucrados, que manejan recursos específicos de poder, pero a su vez dependen recíprocamente (Morata, 1992). Por tanto, existe integración en la etapa de formulación de una política pública cuando los niveles gubernamentales se integran o participan en la construcción y decisión de la opción de política pública entendida

como la “más viable” desde lo económico, jurídico, y político, colaborando en la legitimidad y viabilidad de la decisión (Cunill-Grau et al, 2015).

4.3.2 La implementación o producción del servicio municipal

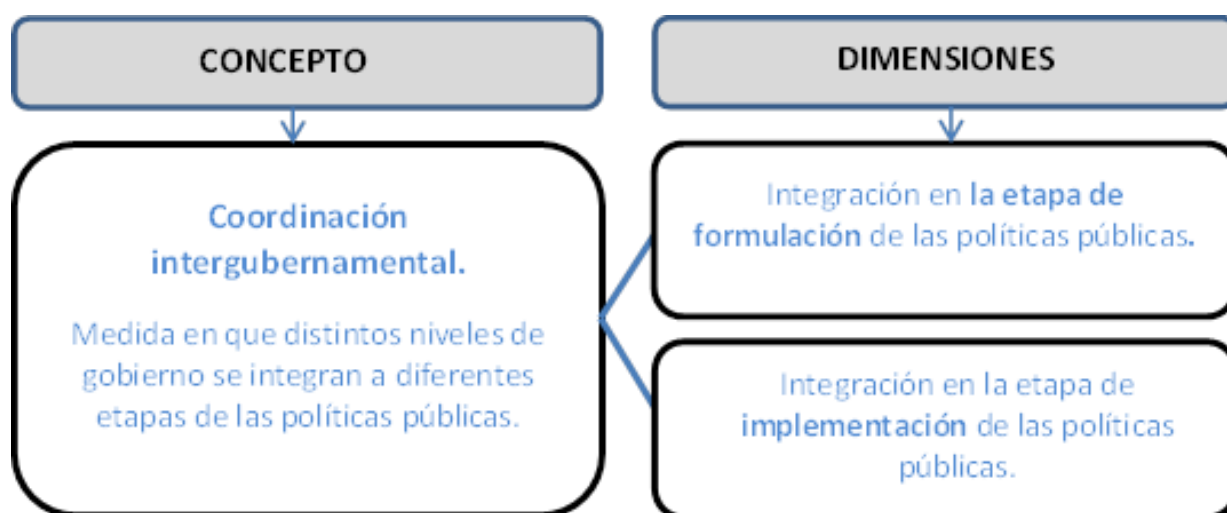
La implementación de una política pública refiere a acciones concretas y operativas orientadas a alcanzar objetivos definidos en la formulación, y que se inician luego de la decisión sobre contenidos y recursos (Jaime et al, 2013, pp.102-103). A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como a los esfuerzos prolongados para realizar los cambios ordenados por las decisiones políticas (Van Meter & Van Horn, 1993, pp. 99-100). Es una etapa técnica y operativa pero también política, porque la política deja de ser discurso y palabras para pasar a ser hechos concretos y palpables, y las tensiones vividas en la formulación se desplazan hacia la ejecución (Roth Deubel, 2002, p. 107).

Se asume que, si las políticas están bien formuladas inicialmente, habrá pocos (o menos) problemas para ponerlos en práctica (Peter, 1998, p. 15). Desde la coordinación, la implementación ya no refiere al diseño de la política sino a las acciones específicas, concretas y visibles para alcanzar objetivos compartidos. Se ubica en el plano de la administración y en referencia a la generación de un producto, hacer llegar un servicio (Peters, 1998, p. 15). La implementación de una política pública puede ser *top-down* (de arriba hacia abajo) o *bottom-up* (de abajo hacia arriba). Desde la perspectiva de RIG una implementación *top-down* preconiza que los niveles superiores formulan y los inferiores implementan, y el inconveniente es presuponer que la voluntad de los decisores basta, que las políticas públicas son el resultado de una voluntad unitaria y de un proceso

decisorio lineal. Sin embargo, a menudo la decisión en la formulación es poco legítima, o es ambigua y admite diversas interpretaciones en la fase ejecutiva, o se formulan sin tener en cuenta cómo serán aplicadas o sin ponderar reacciones de los actores implicados.

Dichas situaciones son más complejas cuando se trata de niveles de gobierno con competencias específicas. En estos casos, el éxito de la coordinación intergubernamental dependerá de la capacidad de interpretación de los ejecutores, de la especificación de los objetivos, de la capacidad de negociación y de la predisposición a cooperar, del consenso de los encargados de la ejecución (Morata, 1992, p. 162). Para una implementación *bottom-up*, el análisis se centra en aspectos prácticos de la ejecución: los actores implicados (valores e intereses representados, autonomía de decisión, y poder político del que disponen), los lazos que los unen (mecanismos de intercambio y negociación), y las estructuras formales ya que determina la fuerza de los actores. Los estudios muestran que los conflictos de intereses son el principal condicionante de los procesos de ejecución, por tanto, se exige consenso inicial entre decidores y ejecutores, y procedimientos de negociación (Morata, 1992, pp.162-163).

DIAGRAMA 1



Fuente: elaboración propia

Dado lo expuesto, habrá coordinación intergubernamental en la formulación de políticas públicas si los niveles de gobierno involucrados se integran-participan en la decisión de la opción de política pública y en el plan de acción; y habrá coordinación intergubernamental en la implementación de políticas públicas si los niveles de gobierno involucrados se integran-participan de esfuerzos organizacionales orientados a cumplir los objetivos definidos en la formulación.

Esta investigación aborda la coordinación intergubernamental entre Intendencias y Municipios en el marco de la provisión (formulación) y producción (implementación) de dos servicios municipales: gestión de residuos y realización-mejora de calles. En términos generales, ambos servicios son competencias compartidas o concurrentes entre lo departamental y municipal, con la particularidad de que en el área de mejora-realización de calles se ha avanzado más como materia municipal, mientras que para la gestión de residuos existen cláusulas formales que permiten a las Intendencias seguir controlando la gestión.

Para conocer los niveles de coordinación intergubernamental entre Intendencias y Municipios en el marco de estos dos servicios, observaremos la integración de ambos niveles de gobierno en las etapas de formulación-producción y de implementación-provisión de los mismos. Los niveles de coordinación intergubernamental serán mayores cuanto más se integran los niveles de gobierno en las etapas de las políticas.

El nivel bajo de coordinación entre Intendencias y Municipios se puede observar en dos situaciones:

- uno de los dos niveles controla la formulación-producción y la implementación-provisión del servicio municipal, sin la participación del otro.

- uno de los dos niveles controla la formulación-producción del servicio municipal sin la participación del otro, y ese otro controla la implementación-provisión sin integración del primero.

En la primera situación posible existe una distribución más nítida de competencias, y en la segunda una clara distribución de tareas en el marco de una misma gestión. En ambas situaciones, el vínculo es mínimo y se limita al intercambio de información para evitar superposiciones e incoherencias.

Un nivel medio de coordinación Intendencias-Municipios, también se puede observar en dos situaciones:

- uno de los dos niveles de gobierno controla la formulación-producción del servicio municipal sin integración del otro, a su vez existe participación de ambos en la implementación-provisión
- integración de ambos niveles en la formulación-producción del servicio municipal, pero en la implementación-provisión solo participa uno de los dos niveles sin integración del otro.

Respecto al vínculo entre niveles, además del intercambio para evitar incoherencias y/o superposiciones, también se distribuyen tareas e intercambian otras cuestiones. Cuando la formulación es reservada a uno de los niveles y la integración es en la implementación se busca informar sobre contenidos y objetivos por parte del que formula, e intercambiar sobre formas de ejecución y necesidades de complementariedad en la implementación. Cuando la integración es en la formulación, los niveles de gobierno intercambian para acordar la factibilidad (legal, económica, y política) de las decisiones, y sobre forma de implementación y marcha del servicio desde el nivel que implementa.

Por último, el nivel alto de coordinación intergubernamental se observa cuando existe integración de ambos niveles de gobierno en las etapas de formulación-producción y en la implementación-provisión de los servicios municipales. Respecto al vínculo entre niveles, además del intercambio para una distribución precisa de tareas y para evitar incoherencias y/o superposiciones, también se desarrollan ajustes recíprocos entre intereses territoriales.

**Cuadro V. Niveles de integración
proceso de política pública.**

		Integración en formulación	
Integración en implementación		SI	NO
	SI	ALTO	MEDIO
	NO	MEDIO	BAJO

Fuente: elaboración propia.

Para conocer la integración en la coordinación entre Intendencias y Municipios en la etapa de formulación-producción de los servicios municipales seleccionados se recurrió a la realización de entrevistas en profundidad y al análisis documental. El análisis documental se aplicó sobre programas de gobierno, lo que permite un acercamiento sobre el lugar de la descentralización, la forma que se esperaba gestionarla, y las aspiraciones planteadas respecto a los servicios municipales seleccionados. El análisis documental también incluyó a presupuestos quinquenales departamentales y a planes quinquenales y anuales municipales, lo que permite conocer la convergencia o divergencia entre ambos niveles respecto objetivos perseguidos para cada servicio.

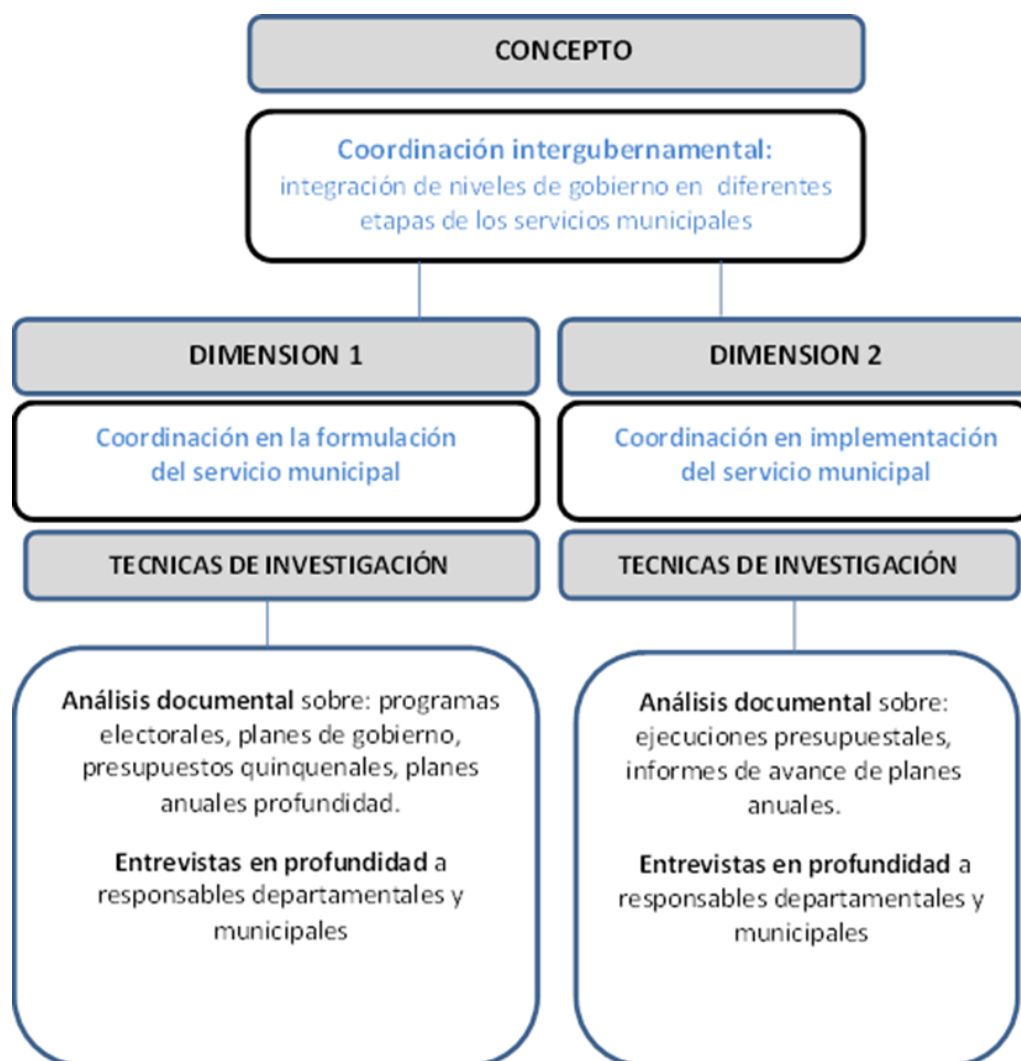
Las *entrevistas en profundidad* se realizaron a informantes clave de ambos niveles de gobierno con el objetivo de relevar su participación

en la elaboración de planes, programas o proyectos relacionados a los servicios seleccionados, así como del diseño de los presupuestos que los financian.

Para conocer la integración en la coordinación de los niveles de gobierno en la etapa de implementación también se recurrió a entrevistas en profundidad y al análisis documental. Para el análisis documental se utilizaron los Reportes Anuales de Planes Operativos Municipales y sobre Informes de Ejecución Presupuestal, entendiendo que aportan información para identificar la complementariedad, y que la voluntad para que las cosas sucedan. Este análisis se complementa con *entrevistas en profundidad* a referentes gubernamentales de ambos niveles, para conocer percepciones y valoraciones respecto a la complementariedad operativa en términos organizacionales (insumos, maquinaria, recursos técnicos, celeridad en gestiones, etc.) y sobre como fue el seguimiento de la implementación de los servicios seleccionados.

Para el análisis de ambas etapas de los servicios municipales correspondientes a los dos departamentos y los seis municipios seleccionados, se realizaron un total de 18 entrevistas en profundidad a referentes locales, 10 a referentes departamentales, y 2 a referentes técnicos del nivel central. También se realizó análisis documental sobre planes quinquenales departamentales, sobre planes quinquenales y anuales de los municipios, sobre programas electorales departamentales de los partidos gobernantes, y sobre artículos de prensa.

DIAGRAMA 2.



Fuente: elaboración propia.

4.4. Conclusiones del capítulo.

En este capítulo se expuso el concepto de coordinación intergubernamental y una propuesta de medición. La coordinación intergubernamental es el intercambio entre al menos dos niveles territoriales de gobierno en el marco de una política pública. La propuesta para operacionalizar la variable tiene que ver con la participación de esos niveles de gobierno en las etapas de una política pública, por tanto, el valor que asume la variable dependerá de la cantidad de actores participando en la cantidad de etapas de política

pública. Para el caso de esta investigación se ha definido la participación dos etapas: formulación e implementación. Las políticas públicas seleccionadas son las referidas a dos servicios municipales, Gestión de Residuos, y Mejora/realización de calles. Los actores son las Intendencias Departamentales y los Municipios. Un nivel alto de observa cuando ambos actores participan de ambas etapas, un nivel bajo cuando solo un actor participa de ambas etapas, y un nivel medio es cuando alguno de los actores tiene una participación parcial en el proceso.

5. Marco teórico. Un abordaje neo-institucionalista

En este capítulo se desarrolla el marco teórico de la investigación, basado en el neo-institucionalismo. Para el neo-institucionalismo, las políticas públicas se explican por dos elementos: las reglas, y el comportamiento estratégico de los actores. Las primeras condicionan las posibles estrategias de los segundos, por lo que las políticas públicas serían resultado de relaciones de poder entre actores racionales que se vinculan mediante determinadas reglas. Este marco teórico integra dos grandes formas de concebir las RIG para la Ciencia Política: la que focaliza en el diseño institucional, y la que focaliza en los recursos de poder y el cálculo estratégico de los actores.

5.1. Determinantes políticos de las RIG

El aporte principal del estudio de las RIG es ayudar a entender el funcionamiento de los estados más allá de sus aspectos formales, para adentrarse en una caja negra de relaciones entre diferentes niveles de gobierno poniendo a prueba la verdadera gestión descentralizada de políticas públicas (Molina Morte, 2015, p. 42). Las RIG no conforman un marco teórico *per se*, sino un área de estudio de distintas disciplinas, por tanto, pueden abordarse desde diferentes enfoques. El objeto de estudio y las variables explicativas pueden ser diversos, por tanto, el análisis puede complementarse con diferentes perspectivas, enfoques y metodologías (Molina Morte, 2015, p. 46).

Los trabajos producidos en referencia a las RIG pueden clasificarse en dos grandes grupos: los que ponen foco en los comportamientos estratégicos de *los actores*; y los que ponen foco en los *diseños institucionales*. Los pertenecientes al primer grupo se relacionan con aspectos políticos, deteniéndose en estudiar de forma comparada el grado de discrecionalidad con el que actúan gobernantes de distintos niveles territoriales para alcanzar sus objetivos, los mecanismos de contacto entre gobernantes de diferentes niveles territoriales, los

incentivos, el sistema de partidos, etc. Los pertenecientes al segundo grupo centran los análisis en aspectos formales-legales, reconociendo la importancia del orden jurídico que configura a las relaciones entre niveles territoriales de gobierno (distribución de competencias y recursos; estructura de gobiernos y administración unitario-centralizado o federal-descentralizado, mecanismos para tomar de decisiones, etc (Molina Morte, 2015, p. 46).

Se utiliza el marco teórico neo-institucionalista que integra los dos enfoques anteriores. De esta manera, se logra analizar la coordinación intergubernamental desde una mirada de las RIG donde las instituciones moldean la conducta de los actores, y estos también cuentan con autonomía para decidir cómo posicionarse ante ellas.

5.1.1. Los abordajes de las RIG desde el lado del actor

Desde su construcción por Von Neumann y Morgenstern (1944), la teoría de juegos ha tenido éxito en modelar todo tipo de interacciones sociales, asumiendo que las partes involucradas son actores racionales unitarios. Es posible abordar el análisis de un proceso de descentralización desde esta perspectiva, específicamente desde la aplicada a “juegos multinivel” que se ocupa de los juegos entre niveles de gobierno, en que existe la posibilidad de ganancias conjuntas con la cooperación como de incentivos para competir por la distribución de esas ganancias (Mayer, 2010).

Dentro del primer grupo, la *teoría secuencial* de la descentralización de Falletti (2005) es un trabajo relevante. Según la autora, los niveles de gobierno tienen “intereses territoriales” y prioridades respecto a dimensiones de la descentralización. Los niveles superiores priorizan la descentralización administrativa, luego la fiscal, y por último la política. Primero procuran desprenderse de gastos, pero no de poder, por lo que su primera preferencia será transferir responsabilidades.

Luego estaría dispuesto a ceder autoridad fiscal pero conservar control político para incidir en las decisiones sobre gastos de gobiernos subnacionales.

Los niveles subnacionales tienen un orden de preferencias inverso. Como primera preferencia la descentralización política así el nivel nacional no controla la designación y remoción de gobernantes, y pueden sacar a la palestra las preocupaciones y problemas de sus unidades territoriales sin temor a represalias. En segundo lugar, preferirán la descentralización fiscal porque le permitirá mayores recursos para financiar sus agendas de gobiernos y atender demandas de sindicatos públicos (Falleti, 2005, pp.322-323).

En síntesis, los niveles superiores de gobierno preferirán primero la descentralización administrativa, segundo la fiscal, y por último la política, y los niveles inferiores tendrán un orden de preferencia inverso, primero preferirán la descentralización política, luego fiscal, y último la administrativa.

El argumento de Falleti es que el resultado al que llega un proceso descentralizador depende de la trayectoria de las negociaciones entre niveles, que la autora llama secuencia. Las medidas descentralizadoras difícilmente afecten simultáneamente a los tres estratos de las RIG (fiscal, el administrativo y el político), por lo que el interés territorial que predomina en el inicio de cada reforma determina el tipo de secuencia ya que provoca movimientos (reactivos o proactivos) de los actores. Para demostrar su teoría, Falleti analiza las reformas descentralizadoras de Colombia y Argentina en las últimas décadas del siglo XX. En Colombia, tuvo una secuencia coincidente con el orden de preferencias de los actores subnacionales. Primero se delegó autonomía política, luego fiscal, y por último responsabilidades. La decisión de elegir intendentes por sufragio popular promovió la coordinación entre las autoridades subnacionales para exigir

descentralización fiscal, a lo que el nivel nacional accedió a cambio de avanzar en descentralización administrativa (Falletti, 2005, pp.339-340). En Argentina predominaron intereses nacionales en el inicio del proceso mediante el traspaso de responsabilidades, pero sin transferir los recursos fiscales. Cuando sobrevino la descentralización fiscal los gobernadores aceptaron las condiciones del gobierno nacional y el resultado fue un menor cambio en la autonomía subnacional pese a las reformas (Falletti, 2005, pp. 344-345).

En este grupo, también se encuentran aquellos estudios referidos a *transferencias económicas*. O'Neill (2004) argumenta que las cúpulas nacionales del partido de gobierno (re) distribuirán recursos económicos y de autoridad donde sus coparticipes subnacionales tienen oportunidades de ganar, y el apoyo a gobiernos subnacionales será menor donde las elites subnacionales del partido de gobierno no cuentan con posibilidades de éxito. Estos postulados se confirman con estudios comparados y de caso. Martínez-Vázquez y Boex (2005) realizan un análisis de países de diversos continentes, y señalan que hay *tres determinantes* de las transferencias: las *finanzas públicas*, la *elección de votantes*, y la *economía política*.

En el primero dominan criterios de equidad y eficiencia en áreas en que los gobiernos subnacionales no se benefician directamente y por tanto no priorizan, como la educación o la salud, y que sí benefician al nivel nacional. En este caso las transferencias se realizan en base a fórmulas técnicas conocidas por los involucrados y descontaminadas de criterios partidarios. En el segundo, se consideran los incentivos electorales de los gobernantes, sobre todo si buscan ser reelectos, y las asignaciones estarían orientadas por las preferencias fiscales del votante medio. Los gobernantes transfieren recursos priorizando áreas geográficas de mayor densidad poblacional.

El tercero refiere a la capacidad económica de lobby que tiene una región sobre el nivel central para captarle recursos. Luego de ponderar los tres determinantes, los autores concluyen que los de mayor peso son el criterio de *finanzas públicas* y el de *elección de votantes*, este último con mayor peso en esquemas fiscales descentralizados. Es decir que cuando existe margen para transferencias discrecionales, los niveles superiores de gobierno priorizarán aquellos territorios donde se concentra la población.

Simon-Cosano (et al 2013) abordan el caso español. Sostienen que los partidos y líderes al buscar la reelección, prefieren desplegar políticas distributivas ya que los votantes premian el consumo privado de los bienes públicos. Señalan que puede haber tres razones por las cuales los partidos y líderes pueden desplegar esas políticas con mirada territorial. Priorizar zonas donde su partido cuenta con apoyo indiscutido y sería una forma de retención electoral (cuidar los suyos); priorizar zonas competitivas desde el punto de vista electoral (votantes oscilantes) ya que la asignación de recursos puede incidir en el voto; y prioriza las zonas más pobladas como forma de atraer el votante medio. Los autores, concluyen que las transferencias se orientan a dos tipos de zonas: donde los *incumbents* concentran su apoyo electoral en zonas que implican mayores escaños parlamentarios; y donde pueden “romper empates” subnacionales.

Para el caso argentino, Bonvecchi (2013) señala que el nivel nacional (federal) ha tratado siempre de imponerse a las provincias, mientras el nivel provincial ha tendido a defender su autonomía. Los presidentes han usado las transferencias discrecionales para disciplinar y cooptar gobernadores provinciales, sobre todo en contextos de bienestar económico, mientras la representación de las provincias en el Congreso Nacional les ha permitido regatear recursos al gobierno nacional en contextos de recesión. Gervasoni (2013) muestra que las transferencias discrecionales en Argentina están dirigidas por el cálculo

estratégico de los niveles de gobierno. En un contexto de auge económico el nivel central se dota de recursos que le permite transferencias discrecionales buscando cooptar y apoyar elites subnacionales necesarias para mantener el capital político que le colabore para mantenerse en el poder, mientras los gobernadores optan por alinearse con lo nacional para acceder recursos que les permita también retener los gobierno.

Para Mc Ewen, Swenden y Bolleyer (2012) las RIG son la variable dependiente del tipo de vínculo entre partidos políticos gobernantes en distintos niveles. Los autores señalan que la relación gobierno-oposición también se desarrolla verticalmente a través de las RIG, especialmente cuando los gobiernos de diferentes niveles están dirigidos por partidos políticos distintos. Analizando el caso británico, los autores muestran como la congruencia y la incongruencia partidaria entre gobernantes del nivel centralizado y el descentralizado, inciden distintamente en la naturaleza y estructura de las RIG.

Por congruencia partidaria entienden a la superposición de partidos gobernantes en los niveles de gobierno que se relacionan, y la incongruencia partidaria como la ausencia de esa superposición (Mc Ewen, Swenden y Bolleyer, 2012). Cuando hay congruencia partidaria entre gobernantes de distintos niveles, predomina una naturaleza armoniosa y cooperativa de las RIG, las cuales se desarrollan privilegiando mecanismos informales y estructuras de toma de decisiones de bajo nivel de institucionalización. Cuando hay incongruencia partidaria entre niveles de gobierno, predomina una naturaleza conflictiva y competitiva de las RIG, y se tiende a privilegiar mecanismos formales para el intercambio intergubernamental, con tendencia a aumentar la institucionalización de los mecanismos de toma de decisiones Mc Ewen, Swenden y Bolleyer (2012).

Dentro de este grupo que analiza las RIG desde aspectos estratégicos, existe una mirada que se detiene exclusivamente en los tipos de sistemas de partidos. Un trabajo de referencia es el de Montero y Samuels (2004) quienes defienden la idea de que las RIG están determinadas por el grado de centralización de los sistemas de partidos en tanto intermediarios de entres ciudadanía y Estado. Observan que donde los partidos son centralizados, las elites subnacionales tienden a favorecer intereses nacionales sobre los subnacionales, y el apoyo a niveles subnacionales se dará si conviene a los intereses de la elite nacional. Cuando las elecciones nacionales y subnacionales están vinculadas, estas elites se influyen mutuamente en una relación de dependencias recíprocas.

Niedzwiecki (2018) analiza factores que facilitan u obstaculizan la implementación de políticas sociales en contextos descentralizados argumentando que los niveles subnacionales pueden colaborar en una correcta implementación u obstaculizarla. Sostiene que existen cuatro variables que explican el éxito de la implementación de una política social nacional en territorio: la atribución de responsabilidad, las alineaciones políticas, la infraestructura territorial, y el legado de políticas. Aquí desarrollamos solo los dos primeros puntos debido a que los otros dos no refieren a ni a cuestiones estratégicas ni institucionales, sino a cultura organizacional y a estructura territorial.

La atribución de responsabilidad refiere a la claridad o ambigüedad ante la que se encuentran los beneficiarios y votantes en general para identificar a qué nivel de gobierno premiar o sancionar por la política social. Una atribución de responsabilidad clara es cuando la política social claramente pertenece a un nivel de gobierno y el beneficiario puede saber a quién agradecerle. La asunción de responsabilidad ambigua es cuando no se puede identificar qué nivel de gobierno es el responsable. Cuanto mayor es el número de actores intervinientes mayor es la ambigüedad para el votante, por tanto a mayor

descentralización mayor es la ambigüedad. Un ejemplo de lo primero son las transferencias monetarias ya que son tangibles y el beneficio es directo, y los beneficiarios identifican claramente que que nivel de gobierno, y por ende que partido, las suministra; un ejemplo de lo segundo son los servicios sociales universales, los votantes no identifican claramente quienes son los responsables. La evidencia latinoamericana muestra que la población beneficiaria de transferencias monetarias muestra mayores niveles de apoyo a la reelección de candidato o partido que le dio la transferencia en comparación con el resto de la población.

El alineamiento político refiere al apoyo electoral mutuo que se dan entre Presidentes, Gobernadores y Alcaldes. El Presidente necesita apoyos subnacionales para hacer efectivas sus políticas y ganar elecciones, particularmente las políticas nacionales que tienen una atribución de responsabilidad clara. El nivel subnacional alineado políticamente está interesado en mejorar la política nacional debido a que el éxito del gobierno nacional incidirá electoralmente en lo subnacional. Si la evaluación del gobierno central es positiva, el votante tiende a apoyar los candidatos identificados con el Presidente en las instancias subnacionales. Los gobiernos subnacionales que pertenecen a la oposición solo tienen incentivos para mejorar la política de gobierno nacional si esta es difusa y puede reclamar el crédito de las mismas. Pero si la política nacional es de una atribución de responsabilidad clara los gobernadores y alcaldes de la oposición tienen incentivos para impedir el despliegue de esa política. Gobernadores y Alcaldes de la oposición también juegan en la arena nacional, dado que según el éxito de las políticas nacionales en el territorio depende del éxito de su partido para alcanzar el gobierno nacional, por tanto siempre tienen incentivos para obstruir políticas de atribución de responsabilidad clara.

En este mismo grupo de estudios de RIG, existe una línea que busca relacionar el tipo de sistema de partidos multinivel y la RIG. Cox (2004), Thorlakson (2007), Lago-Peñas y Lago-Peñas (2009), Leiras (2010), Cruz y Goyburu (2016), Cruz (2014) y Escolar (2014) coinciden en que en un sistema de partidos nacionalizado donde los mismos partidos presentan candidatos a todos los cargos en todos los distritos y niveles de competencia, coordinan sus estrategias electorales a lo largo y ancho de un territorio nacional. En un escenario de este tipo, las transacciones entre elites partidarias nacionales y subnacionales buscan darle soporte a la base electoral, el número de actores que intervienen en las RIG tiende a reducirse, y la descentralización tiende a ser controlada y acordada, favoreciendo la coordinación intergubernamental.

En sistemas de partidos desnacionalizados el esfuerzo está en acceder a un único tipo de cargo en todos los distritos o a todos los cargos de un distrito, por lo que las transacciones políticas se orientan a mantener la estabilidad de coaliciones entre elites subnacionales intensificando el carácter centrífugo de la competencia. El número de actores es mayor, y de menor interdependencia, lo que aumenta los costos de formar coaliciones afectando la estructura y los resultados de los procesos de toma de decisiones, por tanto, son las RIG resultan más complejas. En síntesis, a mayor nacionalización de un sistema de partidos más probabilidades de congruencia entre niveles de gobierno y más incentivos para la coordinación intergubernamental.

Jordana (2001) le asigna responsabilidad a la legislación electoral como promotora o inhibidora de RIG. Para el autor, el sistema electoral genera incentivos en los actores para preocuparse por cuestiones territoriales o mantener la preocupación en el sectorial. La no reelección fortalece partidos por sobre los liderazgos ya que obliga al cambio político continuo y a la competencia por el relevo, e inhibe la coordinación inter-gubernamental dado que no incentiva la

construcción de confianza intrapartidaria, y tampoco la mirada de largo plazo (Jordana, 2001, p.44).

Otro aspecto es la simultaneidad de las elecciones de los niveles de gobierno. Cuando hay elecciones simultáneas es de esperar que gobernantes y aparatos partidarios cooperen con mensajes y estrategias convergentes, favoreciendo la sincronización de carreras políticas entre gobernantes de distintos niveles. Cuando no hay simultaneidad de elecciones se inhibe la coordinación intergubernamental porque puede haber rotación de partidos en los niveles de gobierno, eliminando el efecto arrastre de las elecciones (Jordana, 2001, p. 44).

Por último, las listas cerradas y bloqueadas donde los partidos presentan listas y los votantes no pueden alterarlas, los partidos están por encima de los candidatos y estos tienden a ser más fieles al partido; de lo contrario, un sistema de listas abiertas, cerradas y no bloqueadas, la fidelidad de los representantes es hacia los representados (Jordana, 2001, p. 44; Chasquetti, 2014). Para favorecer la gobernabilidad y la coordinación intergubernamental, los partidos deben tener un grado intermedio de centralización. Si son extremadamente centralizados pueden favorecer la gobernabilidad ya que las elites partidarias del nivel superior negocian las políticas públicas a nivel agregado siendo poco sensibles a indicaciones, nombramientos, y decisiones del nivel inferior; si son extremadamente descentralizados hay menos probabilidad de sincronización y proyecciones electorales, y los costos de transacciones para acordar entre niveles es mayor (Jordana, 2001, pp. 49-50).

5.1.2. Los abordajes de las RIG desde el lado de las instituciones

El segundo grupo concibe que el principal factor que favorece o no a las RIG es el diseño institucional, principalmente la distribución de competencias entre niveles de gobierno. Wright (1997) analizando el

caso de diseños federales, identifica tres modelos de distribución de la autoridad intergubernamental: autoridad inclusiva, autoridad coordinada y autoridad traslapada.

En el primer modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen de decisiones tomadas por el gobierno federal. Son relaciones marcadas por el principio de la jerarquía del órgano superior. El diseño de la política pública es centralizado y la coordinación se da en la etapa de implementación priorizando la coherencia entre ambas etapas. En el segundo de los modelos, los límites entre lo nacional y estatal/provincial están bien definidos, cada nivel gubernamental cuenta con su ámbito propio de acción sin necesidad de recurrir a contactos, pero entre lo estatal/provincial y municipal si existe una dependencia. El tercero de los modelos se caracteriza por la interdependencia entre niveles. Existen áreas en las que los diferentes niveles operan simultáneamente. El poder de cada nivel es limitado y se basa en la negociación, principal estrategia para alcanzar acuerdos.

Basado en Cohen y Peterson (1997), Jordana (2001) identifica tres diseños institucionales intergubernamentales: *monopolio institucional*, *monopolio institucional distribuido*, y *pluralismo institucional*. El primero refiere a áreas sobre las que el nivel nacional mantiene exclusividad, se reserva el control total. Supone una alta centralidad en la formulación e implementación de políticas públicas, con un carácter concentrador en los niveles más altos de gobierno en relación a los de rango inferior. Las RIG son débiles y escasas debido al relacionamiento vertical entre niveles periféricos de gobierno respecto del nivel central, el cual no descentraliza funciones ni en lo sectorial ni en lo territorial. El segundo refiere a responsabilidades transferidas completamente a niveles subnacionales. Los gobiernos subnacionales tienen el manejo exclusivo sobre determinadas áreas y

mantienen el monopolio sobre las mismas en su ámbito territorial, reproduciendo la lógica de concentración de tareas en sus instituciones específicas. Supone un proceso descentralizador territorial o sectorial previo, donde la transferencia de competencias es completa y excluyente entre niveles de gobierno. Por último, el pluralismo institucional refiera a la existencia de áreas sobre las cuales distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades. El tercero refiere a áreas de políticas públicas en las que dos o más niveles de gobierno tienen responsabilidades compartidas. Este modelo tiende a producir una estructura de interdependencia entre actores implicados promoviendo mayor frecuencia e intensidad de las RIG.

Agranoff y McGuire (1999) sostienen que el tipo de Estado es el factor determinante de los tipos de RIG y por ende del proceso de políticas públicas. Los autores refieren a dos modalidades: la *tradicional* y la *emergente*. La modalidad tradicional es propia de modelos centralizados y comprende una dinámica top-down (arriba-abajo), que consiste en que un centro que está en una posición jerárquica, diseña políticas desde una visión general, homogeneizante y estándar, y las periferias asumen el rol de implementación. La dinámica donante-receptor es propia de modelos descentralizados como los sistemas federales equilibrados. Esta modalidad puede ser de dos tipos: una basada en la jurisdicción donde existe descentralización fiscal y administrativa importante que permite a gobiernos subnacionales negociar apoyos y conducir políticas en su territorio; y la basada en redes de políticas donde también existe descentralización fiscal y administrativa pero con espacios de interdependencia entre niveles de gobierno y con una variedad de otros actores públicos y privados, pero sin un actor central dominante.

Huete García (2010) señala que las RIG están condicionadas por el tipo de *sistemas de gobierno local*, entendido como el entramado institucional que asigna competencias y recursos entre niveles de gobierno, cediendo o cercenando autonomía a los niveles inferiores; y con ello se determina el funcionamiento y la administración de los niveles inferiores de gobierno. La autora señala tres modelos de sistema de gobierno local: separación, dependencia, y cooperación. El modelo de *separación* se caracteriza por un alto grado de autonomía financiera y administrativa de los niveles inferiores, dotándolos de mayor independencia respecto a los superiores, y reduciendo la necesidad de relacionamiento. El modelo de *dependencia* se caracteriza por una centralización de recursos y una descentralización de competencias, el nivel inferior tiene amplias funciones pero tiene limitado acceso a recursos fiscales, lo que lo hace dependiente de niveles superiores de gobierno. El modelo de *cooperación* se caracteriza por un nivel inferior de gobierno descentralización política, y amplias funciones en el territorio y recursos suficientes, lo que lo dota de alta capacidad para incidir en el diseño e implementación de la política públicas que recaen en su territorio. En el primer modelo resulta un escenario de "jerarquías fundidas", en los otros dos resultan escenarios de "jerarquía fundidas" (Huete García; 2010, pp. 45-47).

Por su parte, Bakvis y Brown (2010) comparan las RIG en Estados Unidos y Canadá en tres áreas de políticas públicas, salud, medio ambiente, y provisión de infraestructura. Estos dos países son federales, y se distinguen en que tienen diseños institucionales distintos para las RIG. Estados Unidos es un caso de RIG *administrativo-jerárquica* en el que típicamente el diseño de las políticas públicas corresponde al nivel federal (nacional) abarcando tanto el ejecutivo como el legislativo, mientras a los niveles subnacionales les corresponde la implementación.

Los gobiernos estatales y locales si bien tienen margen y capacidad para desarrollar programas autónomos, esto es frecuentemente cuestionado por los ciudadanos y a menudo resultan en sentencias que exigen estándares de calidad por mandato judicial, que son base para un nuevo debate nacional en el Congreso y que dan como resultado nuevos estándares nacionales incorporados en la legislación federal. Esto lleva a promover la cooperación, ya que los gobiernos estatales y locales deben cooperar en asuntos donde las soluciones regionales son esenciales y las preocupaciones de eficiencia se vuelven primordiales. La negativa a cooperar podría alterar el equilibrio, a veces delicado, a favor de un mayor control estatal sobre el gobierno local y del federal sobre el gobierno estatal y local (Bakvis & Brown, 2010). Canadá es un caso de RIG *jurisdiccional-descentralizada* producto de una trayectoria inversa a la de EEUU en la que predominaría la doctrina legal de los "compartimentos estancos" en que cada nivel de gobierno opera dentro de su propia esfera, responsable de formular e implementar las políticas.

En este modelo, las RIG están dominadas por los ejecutivos elegidos y designados, se desarrollan mediante mecanismos informales, y las legislaturas como tales rara vez son participantes importantes. Los autores muestran, (en oposición a lo que se cree que los esquemas jerárquicos con sus mecanismos centralizados de coordinación producen resultados más uniformes) que ambos modelos han llegado a resultados similares de coordinación, y que el principal factor explicativo puede ser la voluntad política.

5.2 La elección de la perspectiva neo-institucionalista.

Las perspectivas anteriores son insuficientes para dar cuenta del objeto de estudio (la coordinación intergubernamental en Uruguay), por lo que aquí se propone un abordaje que los integre. La justificación de este enfoque integrador es que: i) en sistemas democráticos los elencos gubernamentales de distintos niveles tienen a ser electos y

como tales tienen intereses políticos y toman decisiones orientados a maximizar apoyo electoral, pero en entramados institucionales que les significan ciertas limitaciones a sus acciones política (Rivas, 2003); ii) por otro lado, los diseños institucionales por si solos también son insuficientes para explicar las RIG, ya que en definitiva las instituciones son productos conscientes de preferencias y arreglos entre actores que se han impuesto en las interacciones, además de que a veces los actores prefieren no respetar instituciones por obtener beneficios mayores a la sanción por no respetarlas (Rivas, 2003).

Esto permite elegir el *neo-institucionalismo* cómo teoría que explica la realidad política en general y los vínculos intergubernamentales en particular, que complementa la opción racional de los actores para alcanzar sus metas (agencia) y las instituciones (estructuras) que regulan la interacción entre actores. Se trata de un enfoque que integra lo institucional formal e informal, y lo estratégico.

El institucionalismo tenía fuerte componente normativo (deber ser) por lo que muchas de sus propuestas se fueron desfasando de la realidad, y en la década del `90 fue adquiriendo relevancia el *neoinstitucionalismo* como propuesta teórica que busca otorgarle poder explicativo a la integración de las perspectivas del lado del actor y de las perspectivas del lado de la estructura, del comportamiento estratégico de los actores y de incentivos y desincentivos generados por las instituciones (Zurbriggen, 2006; Rivas 2003).

Los actores son sujetos (gobiernos, partidos, líderes, grupos, etc.) con intereses, preferencias, y capacidad de definir cursos de acción en función de intereses propios y ajenos, y del marco institucional (Acuña & Repetto, 2009:8); las instituciones son "reglas de juego" formales (derecho positivo) e informales (entendimiento sobre cómo debe funcionar algo cuando no está regulado formalmente) que delimitan que y quién es importante, qué acciones se permiten, quién puede actuar y bajo qué circunstancias, qué temas son los relevantes, y

estructuran así la interacción entre actores al generar constricciones e incentivos, reduciendo la incertidumbre y dando estabilidad y equilibrio a las relaciones (Molina Morte, 2015, pp. 48-49; Acuña & Repetto, 2009, p.9; Castiglioni, 2001).

Para el neoinstitucionalismo de la elección racional, los individuos (actores) se comportan siempre conformes a la meta de maximizar recursos y deciden en función de la ecuación costo-beneficio (*homo economicus*) (Zurbriggen, 2006, p.69). El individuo tiene suficiente capacidad e información para elegir el mejor curso de acción que lo lleve al logro de sus objetivos (Tsebelis, 1990; North, 1990). El énfasis está puesto en la idea de procesos de transacción (negociación). El comportamiento de cada actor es una respuesta óptima ante comportamientos de otros actores y de la estructura institucional que regula los comportamientos (Tsebelis, 1990, p. 92; Zurbriggen, 2006, p. 69).

Las instituciones son vistas como restricciones para los actores pero también como productos elaborados por estos para satisfacer sus intereses. Sirven para *reducir costos* de transacción entre actores y aumentar los beneficios de cada uno, ya que se conciben como el entorno estratégico dentro del cual los actores diseñan mecanismos y medios para lograr sus fines, e indican que situaciones son requeridas, y que conductas son prohibidas o permitidas (Zurbriggen, 2006, p. 69). Pero también las instituciones son *costos de transacción* que puede reducirse, y es lo que explica el propio cambio institucional orientado a acumular más beneficios (Rivas, 2003, pp.40-41). Las instituciones reproducen y estabilizan relaciones sociales de intereses y preferencias de actores, inciden en el comportamiento racional de estos al restringir el abanico de opciones con el que cuentan para alcanzar sus objetivos (Castiglioni, 2001).

Para este enfoque, las instituciones se asumen como *formales* (constituciones, leyes, decretos, et) que cuentan con el respaldo coactivo del Estado (Zurbriggen, 2006, p.69). El supuesto es que los actores son racionales y que las instituciones son reglas que estos cumplen debido a la amenaza de una eventual sanción, por tanto los actores se comportaran según el costo o beneficio de cumplir o incumplir las reglas. Si el beneficio de obedecer es mayor a la sanción de incumplir se dará cumplimiento de la norma, y se incumplirá si la ecuación es inversa (Rivas, 2003, p.40). La función de las instituciones es regular y estabilizar relaciones entre actores racionales, y reducir la incertidumbre introducida por actores con mayor poder (Zurbriggen, 2006, p.70).

Las instituciones son previas al individuo (actor), existen independientemente de este, y ordenan y modifican preferencias (Zurbriggen, 2006, p.70; Rivas, 2001, p.40). Por tanto, también es relevante la socialización y la aprensión de patrones, valores, creencias y marcos de referencia que condicionan la acción de los individuos (Hall, 1986; Skopol & Evans, 1985; March & Olsen, 1989). Son valores, creencias, costumbres, significados aceptados por todos sin cuestionamiento, a través de los cuales los actores interpretan el mundo.

Los actores se orientan a satisfacer costumbres, valores, convenciones, ritos, etc. (Zurbriggen, 2006, p.70). Las instituciones se asumen como *informales*, como convenciones que interconectadas definen acciones entendidas como correctas en términos de relaciones y de roles (March y Olsen, 1989, p.21). La literatura apoyada en este marco, le da un papel central al “legado institucional” para explicar las decisiones políticas. Los actores siguen comportamientos aprendidos y obedecen a normas que se institucionalizan en el propio proceso de

socialización política, y permiten simplificar la realidad para decidir de forma más sencilla (March y Olsen, 1989, p.21).

En síntesis, el neo-institucionalismo busca superar el “individualismo metodológico” asignando valor al entramado institucional, pero también reconoce la autonomía a los actores para comportarse de forma racional con una autonomía relativa respecto a lo pautado por las instituciones, inclusive para modificarlas. Los actores no actúan aislados de las instituciones pero tampoco siguen mecánicamente sus pautas (Vargas, 2008; Zurbriggen, 2006; Rivas 2003). Para el neo-institucionalismo, los actores mediante mecanismos de diálogo y negociación sacrifican unas preferencias para satisfacer otras; y logran que esos intereses y preferencias sean compartidos por el resto de la constelación de actores (Rivas, 2003, p. 42).

5.3 Neo-institucionalismo y coordinación intergubernamental.

La naturaleza multicausal, multidimensional y de interdependencia de los problemas públicos ha llevado a la necesidad de desplegar la coordinación entre actores de políticas públicas. El concepto de coordinación es entendido como *“proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí”* (Repetto 2005, p. 42).

El supuesto es que la administración de los problemas públicos ya no es asunto exclusivo de un actor. La coordinación entre actores públicos

implicados en la resolución de problemas públicos comunes, conduce a relaciones más horizontales, descentralizadas e informales, lo que viene significando obstáculos para toda tentación de imposición (Jordana, 1995, pp.77-78) y ponen de manifiesto que el proceso de formulación e implementación de políticas públicas no se encuentra completamente estructurado por arreglos formales (Kenis & Schneider, 1991; Acuña, 2010; Martínez Nogueira, 2010). A su vez todo proceso de coordinación es inherentemente conflictivo, debido a que viene a insertarse en entramados cuyas lógicas institucionales están fuertemente consolidadas (Shannon, 2005)

Por la propia condición multicausal, multidimensional y de interdependencia de los problemas públicos, comenzaría a ponerse en agenda la importancia de la dimensión territorial de los problemas públicos y de políticas públicas, particularmente la brecha entre “problemas” en el territorio y “soluciones” desde la centralidad (Morata, 19991; Repetto, 2009). Los niveles de gobierno comenzarían a actuar en cuestiones comunes complejizando las relaciones políticas de y en un territorio (Chiara, 2016, pp. 64-65), demandando la coordinación intergubernamental para definir qué nivel hace *que* y con *cuanto* (Repetto, 2005, p. 175).

La coordinación intergubernamental es definida como *"la integración de diferentes unidades territoriales de gobierno con vista a solucionar problemas comunes"* (INDES-BID, 2015, p.6). Son coordinaciones gubernamentales verticales, pero que no implican jerarquía y subordinación, sino que operan en un sentido territorial determinado por la jurisdicción territorial en la que cada instancia de gobierno ejerce sus funciones y competencias (Molina Morte, 2015, p. 45). Dicha idea se respalda en que la diferenciación territorial del poder desagrega responsabilidades de gobierno que hace improbable que una política pública sea el resultado absoluto de la elección de un solo actor, y cada unidad debe tener en cuenta a las demás ya que las

decisiones de cada nivel se insertan en un sistema decisorio general (Morata, 1992, p.156).

Todo proceso de coordinación se da en un área de política pública en la que hay actores que interactúan y un marco institucional (Zurbriggen, 2006, p.72). Los actores enfrentan posibilidades y restricciones establecidas por ese marco, pero pueden elegir autónomamente entre determinadas opciones (Zurbriggen, 2006, p.73), por lo que todo proceso de coordinación puede analizarse desde el enfoque neo-institucionalista dado que se constituyen de una *constelación de actores* que se vinculan dentro de un *entramado de reglas* que estructuran el vínculo (Acuña & Repetto, 2009, p.8). Todo proceso de coordinación de políticas tiene una dimensión política (Licha y Molina, 2006, p.3) referida a acuerdos en los que se ponen en juego ideologías, intereses, y equilibrios de poder (Licha y Molina, 2006, p.3).

Desde la perspectiva neo-institucionalista, los estadios a los que llega un proceso de coordinación resultan de las sinergias de intereses y capacidades de los actores, que a su vez resultan de interacciones estratégicas y del diseño institucional en el que estas se desarrollan (Insuani, 2005; Repetto 2005; Granier, 2000; Jordana, 1995). Esta concepción "relacional" actor-estructura permite analizar las políticas públicas desde el "juego político" (Scharpf, 1997; Zurbriggen, 2006), es decir como dependientes de los procesos políticos (James et al, 2013, p. 162).

Para analizar una política pública desde el neoinstitucionalismo es necesario *identificar actores* (sus objetivos, sus percepciones, sus capacidades), *constelaciones de actores* (conjunto de actores intervinientes); *mecanismos y dinámicas* de interacción entre actores (reglas formales, valores, costumbres, vínculos informales, etc.) (Zurbriggen, 2004; Jordana, 1995; Subirats & Dente, 2014, pp. 133-

134). El supuesto es que los actores compiten o cooperan en función para aumentar su poder relativo y acercarse a sus objetivos, dentro de un marco de reglas formales e informales que estructuran esas relaciones (Jordana, 1995, p. 79).

Cada actor involucrado en un proceso de política pública cuenta con un poder relativo, conformado por recursos de tipo político, económico, legal, y cognitivo (Subirats & Dente, 2014). El *recurso político* es la cantidad de consenso que es capaz de movilizar, consenso obtenido en instancias electorales y que expresa el apoyo de grupos sociales heterogéneos (Subirats y Dente, 2014:88-89). El *recurso económico* es la capacidad de movilizar dinero y/o bienes para incidir en el comportamiento de otros actores (Subirats & Dente, 2014, pp. 91-92). El *recurso legal* son las posiciones de ventaja que las normas jurídicas asignan a determinados actores; tareas que le competen por ley a determinado actor, prohibición y sanción a determinadas acciones, contar con recursos revocatorios ante decisiones de demás actores, claridad en el procedimiento de toma de decisiones. etc (Subirats y Dente, 2014:91-92). El *recurso cognitivo* consiste en disponer de información y de modelos interpretativos que permiten tomar las mejores decisiones para sus objetivos, y tienen que ver con capacidades técnicas con las que disponen (Subirats & Dente, 2014, p. 97).

Desde el lado de los actores, para avanzar en coordinación es necesario que aquellos se perciban como partes vinculadas por algún grado de inter-dependencia entorno a un problema público compartido, por lo cual la desconfianza, la competencia, y el privilegio de parcelas, significan un freno para coordinar (Echebarria; 2001, pp. 7-8). Para promover y profundizar un proceso de coordinación, los actores deben observar que éste no les significa una amenaza para

para las oportunidades de lograr sus objetivos políticos y de política pública, sino que por el contrario les reporta beneficios que mejoren su situación (Peters & Boukeart; 2010, p. 25; Repetto, 2005, p. 42). La interdependencia de recursos entre actores, predispone a que los actores dependientes atiendan preferentemente los intereses de aquellos actores que les suministran recursos vitales, y con los que tenderá a coaligarse para conseguir sus objetivos de una forma más efectiva de que si lo hace unilateralmente (Navarro, 2004).

Desde el lado de las instituciones, en un proceso de coordinación estas rigen y orientan la acción de los actores, ayudándoles a crear recursos políticos necesarios para incidir sobre qué se discute, qué se acepta como inmutable, que compromisos son aceptables, que procedimientos son aceptables, los premios y castigos, las condiciones, quienes son aliados y quienes oponentes, cómo se crean, sostienen y modifican las coaliciones, etc. Expresado de otra manera, el marco institucional es la estructura de oportunidades (costes y beneficios) para los actores en sus interacciones. Las instituciones, formales e informales, estructuran el juego de la coordinación y no deberían generar incentivos incoherentes con el objetivo de lograr coordinación (Repetto, 2005; Navarro, 2004).

Las dificultades de la coordinación intergubernamental son más fáciles de entender si se considera que cada nivel de gobierno se integra a un segmento territorial específico de una política pública (Jordana, 1995, pp. 80-81) y que define y defiende intereses territoriales (Falleti, 2006).

El enfoque RIG entendidas como *“el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado”* (Jordana, 2001, p. 11) analiza cómo se dan las relaciones entre niveles de gobierno en las etapas de las políticas

públicas (Morata, 1991; Chiara, 2016), explica cómo funcionan esas relaciones detectando elementos institucionales y políticos que las promueven u obstaculizan, y determinan el grado de eficacia de la acción pública (Morata, 1991, p. 154). La dimensión institucional que condiciona a las RIG es lo normativo y consiste en la distribución de competencias y de recursos fiscales entre niveles de gobierno, y si ello facilita o dificulta la coordinación entre niveles. La dimensión estratégica se vincula a lo electoral, siendo relevante la relación entre legislación electoral e intereses políticos de los actores (Insuani, 2005; Repetto, 2005; Granier, 2000).

Es clave observar qué actores participan y en qué etapa de la política pública lo hacen como indicador del poder de cada nivel de gobierno en el sistema de toma de decisiones (Jordana, 1995, p. 78). Cuanto más interdependiente el diseño institucional torne a los niveles de gobierno, cuanto más distribuido esté el poder entre los mismos, y cuánto más incentivos para cooperar tengan, más promovidas serán las RIG y más participación de los niveles de gobierno habrá en las etapas de las políticas públicas.

5.4. Conclusiones del capítulo.

El capítulo expuso sobre el marco teórico neoinstitucionalista que orienta las principales hipótesis de trabajo. Para este cuerpo teórico un proceso político o una política pública no se explica solo por la racionalidad de los actores (opción racional) ni solo por las reglas formales que regulan dicho procesos (institucionalismo), sino que el potencial explicativo está en una mirada superadora e integradora de ambas. Para el neo institucionalismo los actores se mueven en un entramado de reglas que generan determinados incentivos a los actores, condicionando así su comportamiento.

Específicamente sobre la coordinación intergubernamental, esta investigación entiende que complementar la teoría neoinstitucionalista

con el enfoque de las RIG permite ampliar la capacidad de análisis dado que las RIG son condicionadas por lo institucional y lo estratégico, por el marco regulatorio que puede inhibir o potenciar los vínculos entre niveles gubernamentales, y la racionalidad de los gobernantes de esos distintos niveles a su vez es determinada por recursos, preferencias, percepciones, etc. (Huete García, 2010:33-3).

El neoinstitucionalismo tiene potencial explicativo sobre el proceso de descentralización municipal en Uruguay dado que el conjunto de reglas, conformado por la legislación electoral y la distribución de competencia funcional entre niveles de gobierno, produce incentivos para cooperar o competir según la configuración partidaria que se observa en el departamento (tipo de sistema de partidos y grado de congruencia partidaria entre Intendente y Alcalde). Las elecciones simultáneas y la imposibilidad de elegir partidos distintos para cada nivel de gobierno, genera resultados en cada nivel de competencia que se incidan recíprocamente provocando una estructura particular de incentivos para cooperar o competir en la gestión gubernamental. La distribución poco clara de competencias genera un tipo de pluralismo institucional que habilita esquemas centralizadores u otros de mayor autonomía, y niveles diferentes de coordinación que se explican, según esta tesis, por el cálculo político-electoral de los actores.

6. Modelo explicativo: variables e hipótesis.

En este capítulo se expone el modelo explicativo, las variables independientes y los mecanismos causales que operan. Se retoman las interrogantes de investigación y un breve repaso del diseño institucional de la descentralización municipal uruguaya. Se culmina con el sistema de hipótesis sobre cómo inciden el tipo de sistema de partidos departamental y los grados de congruencia partidaria, sobre los niveles de coordinación intergubernamental.

6.1. Selección y justificación de las variables explicativas.

La descentralización municipal en Uruguay está regulada por un único diseño institucional en que la unidad departamental está resguardada; los municipios dependen económica y jurídicamente del nivel departamental; estos niveles tienen competencias compartidas (pluralismo institucional); y la coordinación no es prescriptiva sino que queda librada a la voluntad de los actores involucrados.

En lo electoral, es un sistema de elecciones simultáneas y vinculadas que no habilita el voto cruzado y reproduce las características del sistema de partidos uruguayo (institucionalizado y nacionalizado), y genera incentivos diferenciales para la coordinación entre niveles de gobierno debido a que la competencia electoral es anidada entre unidades electorales. Este diseño electoral permite el análisis desde la perspectiva de un sistema de partidos multinivel, entendido como la *"agregación de un sistema de partidos nacional que surge de elecciones para puestos nacionales y de un conjunto de sistemas regionales de partidos que reflejan los resultados de las elecciones regionales"* (Suarez-Cao & Freidenberg, 2016, pp. 11-12). Para este trabajo, la agregación de competencias políticas serie entre el nivel departamental y el nivel municipal

Para responder la interrogante planteada, se ha desarrollado un sistema de hipótesis coherente con el neo-institucionalismo como marco teórico por el que se ha optado. Se entiende que un proceso de descentralización puede ser analizado desde una mirada que integre el comportamiento estratégico de los actores políticos involucrados (con intereses y poder relativo), y las reglas que estructuran las interacciones entre niveles de gobierno.

Ese interés responde a que los gobernantes son electos de forma simultánea y vinculada, y la gestión de un nivel de gobierno incide en resultados electorales generando amenazas u oportunidades para los intereses electorales de los gobernantes del otro nivel. Esta hipótesis se compone de algunos supuestos.

Una de las dificultades de toda coordinación intergubernamental es la diversidad de objetivos, intereses, y clientelas de los niveles de gobierno involucrados (Morata, 1992, p. 158). En democracia los votantes señalan preferencias de políticas públicas y cuentan con la posibilidad y capacidad de premiar o castigar a los gobernantes, (Jordana, 2001, p. 47), y los actores políticos intervienen en proceso de toma de decisiones amparados en que representan ciudadanos y que decidir sin el apoyo popular tienen costos, por tanto exigirán mayor incidencia cuanto mayor sea su respaldo electoral (Subirat & Dente, 2014, p. 110). Todo actor gubernamental que debe someterse a examen electoral tenderá a escoger las alternativas que le reporte mayor consenso, en la que la ciudadanía perciba la importancia de ese actor en la resolución de problemas públicos (Subirat & Dente, 2014, p. 110).

Por tanto, una primera variable que condiciona el interés por coordinar es el grado de congruencia partidaria entre niveles de gobierno, entendida como la similitud partidaria entre gobernantes de los niveles territoriales que se vinculan (Došek & Freidenberg, 2013;

Cardarello, 2013), y la incongruencia partidaria es la ausencia de esa superposición de partidos gobernantes entre niveles que se relacionan (Mc Ewen, Swenden & Bolleyer, 2012).

En esta investigación, la variable congruencia partidaria asume valores que tienen que ver con tipos de relaciones interpartidarias e intrapartidarias que se pueden dar entre Intendente departamental y Alcalde Municipal: congruencia completa cuando Intendente y Alcalde pertenecen al mismo partido y mismo sublema de ese partido; congruencia parcial cuando Intendente y Alcalde pertenecen al mismo partido y diferente sublema de ese partido; incongruencia: Intendente y Alcalde pertenecen a distintos partidos.

Cuadro VI. Esquema de la variable independiente: congruencia partidaria

Grados de congruencia partidaria entre niveles de gobierno.	Descripción			
	Intendente		Alcalde	
	Partido	Fracción	Partido	Fracción
Congruencia completa	A	1	A	1
Congruencia parcial	A	1	A	2
Incongruencia	A		B	

Fuente: elaboración propia.

Desde la perspectiva de sistemas de partidos multinivel, los grados de congruencia partidaria representan amenazas u oportunidades para los gobernantes, y es determinante en Uruguay dado que las elecciones departamentales y municipales son simultáneas y vinculadas dentro de un sistema de partidos institucionalizado y nacionalizado. Pero los grados de congruencia partidaria pueden significar mayor amenaza o mayor oportunidad dependiendo del *tipo de sistema de partidos departamental* sobre el que se desarrollan, lo que nos lleva a la segunda variable explicativa que es el tipo de sistema de partido departamental. Por sistema de partidos se entiende al “*sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos*” (Sartori, 1987, p. 69).

Siguiendo la caracterización de Sartori (1987), encontramos dos tipos de sistemas de partidos a nivel departamental en Uruguay: sistemas de partido predominante, y sistemas bipartidistas. Un sistema de *partido predominante* es aquel en el que pueden existir varios partidos pero el predominio es de uno, y la rotación de partidos en el gobierno es una posibilidad poco probable en el corto plazo. Hay ausencia de competencia interpartidaria, el gobierno es controlado por un partido, el cual obtiene la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios por al menos tres periodos consecutivos (Sartori, 1987). Un *sistema bipartidista* es aquel en que pueden existir más de dos partidos pero existen dos grandes o mayoritarios. La existencia de terceros no impiden que esos dos gobiernen, y dada la simetría entre estos existe la posibilidad de alternancia en el gobierno (Sartori, 1987).

Cuadro VII. Departamentos según tipo de sistema de partidos

Tipo de sistema de partido departamental y casos	
Partido predominante	Bipartidismo
Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja Montevideo, Rivera, San José , Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres.	Artigas, Maldonado, Paysandú, Rio Negro, Rocha, Salto .

Fuente: elaboración propia

Las variables independientes asumen valores que permiten identificar y seleccionar los casos de estudio. La variable grado de congruencia partidaria entre niveles de gobierno puede ser completa, parcial, o incongruencia; y la variable tipo de sistema de partidos departamental que puede ser de partido predominante o bipartidista.

Cuanto más competitivo es un sistema de partidos mayor es la posibilidad de alternancia, y mayor la amenaza para los *incumbent*,

por lo que los grados de congruencia partidaria entre niveles de gobierno generan altos incentivos para coordinar.

Cuanto menos competitivo es el sistema de partidos, la alternancia entre partidos es menos probable, y la competencia tiende a ser intra-partidaria, entre corrientes de ese partido predominante. En esos casos existen incentivos para la coordinación cuando hay congruencia completa, y son bajos cuando hay congruencia parcial e incongruencia, dado que ambas significan una amenaza para los *incumben*. La congruencia completa entre niveles en escenarios de partido predominante es vista como oportunidad para consolidar un liderazgo o dominio de una fracción del partido predominante. La coordinación sería estimulada en casos de congruencia total, y desestimulada en casos de congruencia parcial, y de incongruencia.

En resumen, el modelo explicativo se conforma con dos variables independientes que procuran explicar las variaciones de la variable dependiente (*niveles de coordinación intergubernamental* entre Intendencias y Municipios) que son: el *grado de congruencia partidaria* entre gobernantes de ambos niveles de gobierno, y *tipo de sistema de partidos* departamental, siendo los incentivos electorales el principal mecanismo causal que explica la voluntad por cooperar o competir, y consecuentemente por coordinar, o no, y cuánto.

Cuadro VIII. Esquema del sistema de hipótesis propuesto.

TIPO DE SISTEMA DE PARTIDOS DEPARTAMENTAL	GRADO DE CONGRUENCIA PARTIDARIA ENTRE NIVELES DE GOBIERNO		
	CONGRUENCIA COMPLETA	CONGRUENCIA PARCIAL	INCONGRUENCIA
PREDOMINANTE	++	--	--
BIPARTIDISMO	+-	++	--

Fuente: elaboración propia.

6.2. Sistemas bipartidistas a nivel departamental

H.1.a. *En escenarios de congruencia partidaria completa Intendente-Alcalde, y en sistemas bipartidistas a nivel departamental, se espera que se observen niveles intermedios de coordinación intergubernamental.*

Dado que las RIG se dan en un escenario departamental donde la rotación de partidos es una posibilidad real, y la amenaza está presente para los *incumbents* de ambos niveles, se genera la necesidad de favorecer la buena gestión en ambos niveles. El relacionamiento y equilibrio óptimo es la cooperación, la suma positiva (ganar-ganar), y la coordinación intergubernamental sería favorecida por la búsqueda de resultados donde ambos niveles se beneficien.

Las elites gobernantes de ambos niveles dependen recíprocamente por lo que existen incentivos para retener y conquistar electorado, y lograr sinergias entre "intereses territoriales". Los gobernantes del nivel departamental tratarán "cuidar a los suyos" y "romper empates" en el nivel municipal, mientras las elites municipales se orientarán a cooperar con sus coparticipes departamentales ya que estas controlan los recursos económicos y organizacionales, y además se beneficiarán del efecto "arrastre" de las elecciones simultaneas.

El Alcalde comparte electorado con el Intendente pudiendo haber resultado tal por ser referente local de aquel, perteneciendo a un sublema que tiene al Intendente en la cúspide de las decisiones. El consenso compartido y el control gubernamental y partidario del Intendente, lo posiciona con un poder relativo superior al del Alcalde pero a su vez requiere de la buena gestión de este para continuar, por lo cual los niveles de gobierno no se integrarán en todas las etapas de despliegue de los servicios municipales.

H.1.b. En escenarios de congruencia partidaria parcial entre Intendente y Alcalde, y en sistemas bipartidistas a nivel departamental, es de esperar que se observen altos niveles de coordinación intergubernamental.

En escenarios de congruencia partidaria y sistemas bipartidistas a nivel departamental, la coordinación intergubernamental Intendencias y Municipios, se verá favorecida si el Intendente Departamental y el Alcalde Municipal pertenecen al mismo partido pero a diferentes sublemas. Esto responde a que en un sistema bipartidista, de elecciones simultáneas, de listas cerradas y bloqueadas, la amenaza de la rotación es entre partidos afectando ambos niveles. Por tanto, la necesidad de RIG cooperativas se mantiene, pero la diferencia se encuentra en que son de sublemas distintos, dándole una capacidad de incidencia distinta al nivel local.

Esta situación indica que el efecto “arrastre” en el acceso a los respectivos gobiernos fue menor; que el Alcalde cuenta con un apoyo electoral propio diferente al del Intendente. Estos elementos otorgan al nivel municipal un poder relativo mayor, dado que el Intendente requiere de la buena gestión de su copartípite partidario local, y a su vez el Alcalde cuenta con apoyo electoral propio y no es sometido a “jerarquía partidaria” respecto al Intendente. El hecho de no reconocer “intereses territoriales” le puede reportar costos al Intendente. El proceso descentralizador tenderá a ser acordado y la coordinación intergubernamental favorecida.

H.1.c. En escenarios de incongruencia partidaria Intendente - Alcalde, y en sistemas de partidos departamentales de tipo bipartidistas, es probable observar bajos niveles de coordinación intergubernamental.

En estos casos es probable observar niveles bajos de coordinación intergubernamental entre Intendencias y Municipios debido a la

necesidad del Intendente Departamental de conservar la mayoría departamental en un escenario competitivo donde la rotación es una posibilidad real, posibilidad que aumenta si el o los alcaldes que pertenecen a la oposición departamental desarrollan una buena gestión que les reporte mayor respaldo electoral. Pero también los alcaldes de la oposición departamental tienen incentivos para minimizar la participación de la Intendencia en lo municipal, como forma de que su partido logre mejor posicionamiento para disputar la Intendencia Departamental, más aún si dicho Alcalde es una de los posibles liderazgos con los que cuenta ese partido. En síntesis, se trata de una relación de “suma cero” donde lo que gana un nivel lo pierde el otro, lo que genera desestimulo para coordinar.

6.3 Sistemas de partido predominante a nivel departamental

H.2.a. *En casos de congruencia partidaria completa entre Intendente y Alcalde, y sistemas de partido predominante a nivel departamental, es probable que se observen niveles altos de coordinación inter gubernamental*

En sistemas de partido predominante a nivel departamental no existe la posibilidad inmediata de rotación de partidos en el Gobierno Departamental y la competencia electoral tiende a centrarse en la interna de ese partido mayoritario. En los casos en que Intendente Departamental y el Alcalde Municipal pertenecen a ese mismo partido predominante y a la misma fracción dentro de ese partido, esperamos observar niveles altos de coordinación intergubernamental debido a necesarias “buenas gestiones” de los gobernantes de ambos niveles para conservar la mayoría intrapartidaria.

Se sostiene que es probable observar niveles altos de coordinación porque si bien el poder relativo superior del Intendente sobre el del o

los alcaldes se fortalece por las relaciones partidarias que se desarrollan, ambos se necesitan para continuar en los respectivos cargos. Se trata de escenarios de fuertes liderazgos departamentales y de efecto arrastre sobre las elecciones municipales, por lo que Intendentes y Alcaldes comparten apoyo electoral, y el Alcalde resulta tal por ser referente del candidato departamental en el Municipio más que por un apoyo propio, y a su vez pertenece a una estructura partidaria que tiene al Intendente en la cúspide que controla a sus copartícipes locales y a ediles departamentales de su fracción.

Pero a su vez el Intendente tiene incentivos para que el Alcalde desarrolle una “buena gestión”, lo que colaborará en mantener el liderazgo y la mayoría intrapartidaria. Por su parte, el o los alcaldes tienen incentivos para coordinar debido a que su continuidad depende en buena medida de la “buena gestión” del Intendente, y la lealtad al líder departamental le es necesaria para el crecimiento de su carrera política dentro de ese partido.

H.2.b *En casos de congruencia partidaria parcial entre Intendente Departamental y Alcalde Municipal, en escenarios de sistemas de partido predominante a nivel departamental, es de esperar bajos niveles de coordinación intergubernamental.*

Como se señaló, en sistemas de partido predominante la competencia se encuentra en la interna de ese partido mayoritario. En casos de congruencia parcial en un escenario de sistema de partido predominante en lo departamental, las relaciones son de “suma cero” a la interna de ese partido donde lo que gana un nivel lo pierde el otro. En estos casos es de esperar observar bajos niveles de coordinación intergubernamental dado que la “buena” gestión de un Alcalde significa una amenaza inmediata para el liderazgo del Intendente y de la fracción mayoritaria del partido.

Se sostiene que es de esperar niveles bajos de coordinación debido a que los incentivos para la cooperación son bajos por tanto la coordinación no es favorecida. El Intendente tenderá a minimizar la figura del Alcalde y controlar o no apoyar la gestión del Municipio para que posteriormente se realce una figura local de su preferencia; mientras el Alcalde podría optar por similar camino, minimizar la figura del Intendente y realzar la de un líder departamental de su preferencia.

H.2.c *En casos de incongruencia partidaria entre Intendente y Alcalde en sistemas de partido predominante en el nivel departamental, es de esperar que se observen bajos niveles de coordinación inter gubernamental.*

Los casos de incongruencia partidaria entre Intendente y Alcalde en un sistema de partido predominante a nivel departamental, no significa una amenaza inmediata para el partido ni para la fracción del Intendente, y tampoco significa una posibilidad inmediata para el partido del Alcalde de ganar a nivel departamental. Sin embargo, no existen incentivos para cooperar y la coordinación no se verá favorecida. Para que el Intendente consolide y mantenga su liderazgo departamental debe primero favorecer el predominio de su partido, por lo tanto, no tiene mayores incentivos para promover una coordinación intergubernamental que favorezca la “buena gestión” de un Alcalde de otro partido, más aun si pertenece a un Municipio importante (en población y economía principalmente) que le posibilite una proyección departamental.

Por su lado, el Alcalde no tiene incentivos para coordinar si ello implica fortalecer el liderazgo del Intendente y la continuidad del predominio su partido, obstáculos para la proyección política del Alcalde y su partido.

6.4. Conclusiones del capítulo

El capítulo desarrolló el modelo explicativo de este trabajo, es decir las variables independientes y como operan en el momento de explicar los niveles de coordinación intergubernamental. Las dos variables explicativas son el tipo de sistema de partidos departamental y el grado de congruencia partidaria entre Intendentes y Alcaldes. El tipo de sistema de partidos puede ser bipartidista o de partido predominante, y el grado de congruencia partidaria entre gobernantes de ambos niveles puede ser de congruencia completa, congruencia parcial, o incongruencia.

De esta manera son posibles seis escenarios explicativos posibles, resultantes del tipo del grado de congruencia partidaria Intendentes-Alcalde dentro de un tipo de sistema de partidos específico. Partiendo de que las autoridades de ambos niveles se eligen de forma simultánea, existe una influencia recíproca entre ambos niveles electorales, por lo cual el tipo de configuración política determina los incentivos para cooperar en lo gubernamental. En la medida en que a ambos niveles le convenga la buena gestión del otro, mayor será la coordinación intergubernamental con la finalidad de mantenerse en los gobiernos de los respectivos niveles.

7. La coordinación intergubernamental en San José.

Este capítulo examina la coordinación intergubernamental en el departamento de San José, considerando escenarios de partido predominante y diversos grados de congruencia partidaria entre niveles de gobierno. El estudio abarca el Municipio de Ciudad del Plata como caso de incongruencia partidaria Intendente-Alcalde, Ecilda Paullier como caso de congruencia parcial, y Libertad como congruencia completa.

El capítulo comienza con una breve descripción política del departamento y su proceso de descentralización, posteriormente analiza los casos específicos de coordinación intergubernamental donde se busca identificar niveles en función de diferentes grados de congruencia partidaria entre Intendente y Alcaldes, y finalmente se realiza una síntesis del capítulo y se exponen los principales hallazgos.

7.1. Panorama político y proceso de descentralización en San José.

San José tiene una superficie de 4992 km² (2,9% del territorio nacional) y una población de 108.309 habitantes (3,3% de los habitantes del país). El 84,8% de su población vive en zonas urbanas, concentrándose principalmente en la ciudad capital (34%), Ciudad del Plata (29,7%), y Libertad (13%). Esas tres ciudades concentran el 77% de la población de San José, y el resto vive en ciudades menores como Ecilda Paullier y Villa Rodríguez. Su PBI es el 3,1 % país del PBI nacional, y su actividad económica se compone de 21,8% del sector primario, 34,6% del secundario, y 43,6% de terciario.¹⁴

En lo político, San José ha sido históricamente (al menos desde 1958) escenario donde el PN se ha establecido como partido predominante. Desde 1985 ese predominio ha sido específicamente del *herrerismo*

¹⁴ La información demográfica y económica presentada corresponde al Observatorio Territorio Uruguay (OTU-OPP) <https://otu.opp.gub.uy/>

con el liderazgo de Juan Chiruchi primero (1985-2005) y José Falero después (Perdomo y Garracini, 2011; Cortés y Gutiérrez, 2017).

Respecto al proceso de descentralización, San José tiene cuatro Municipios: Ciudad del Plata y Libertad creados en el 2010, y Rodríguez y Ecilda Paullier creados en el 2015. La población municipalizada es de 53354 personas (52%), y el territorio municipalizado es de 2428 km² (48,6%).

En las elecciones del 2010, Falero resulta Intendente como candidato "oficialista" (Lista 22 de UNA-PN) y recibiendo el apoyo de las principales fracciones de su partido (Perdomo y Garracini, 2011, p. 308). En el municipio de Libertad fue vencedor el PN y en el de Ciudad del Plata el FA, resultando un 50% de congruencia partidaria intergubernamental. Durante el periodo 2010-2015, el organigrama de la Intendencia se constituía por lo que se denomina "área del Intendente" (Intendente, Secretaria General, y Prosecretaria); debajo se encontraban diez Direcciones Generales: Administración, Hacienda, Obras, Desarrollo, Gestión Ambiental, Cultura, Deporte, Transito, Políticas Sociales, y Paseos Públicos. No existió un área específica para llevar adelante la política de descentralización, por lo que las autoridades municipales se vinculaban de forma directa con el Intendente o con cada Director.

En las elecciones de 2015 Falero fue reelecto, pero con cambios notorios en el número de bancas en la Junta Departamental entre la lista 22 y la 404 (Cortés y Gutiérrez, 2017). Durante este periodo se realizaron cambios significativos en la descentralización: se crean los municipios de Ecilda Paullier y Rodríguez, se aprobó el reglamento de Municipios con el Decreto Departamental N° 3119, y se modificó el organigrama de la Intendencia. Respecto a la dimensión política, el FA mantendría el Municipio de Ciudad del Plata y el PN el de Libertad, mientras los dos nuevos municipios serían gobernados también por el

PN. Por tanto se mantuvo incongruencia partidaria entre Intendente Departamental y Alcalde de Ciudad del Plata (25%), y congruencia partidaria entre Intendente y Alcalde en los casos de Libertad, Rodríguez, y Ecilda Paullier (75%) (Cortés & Gutiérrez, 2017 p. 373).

El reglamento no prevé una distribución de competencias entre niveles de gobierno, y no realiza indicaciones para la coordinación. Se crea la Dirección de Descentralización orientada al relacionamiento con los Municipios en el marco del aumento de transferencias nacionales para el nivel local, aunque se mantuvo la posibilidad de que autoridades municipales se vinculen directamente con las departamentales.

En lo fiscal, el presupuesto nacional preveía asignar \$112.000.000 en el quinquenio para los Municipios de San José¹⁵. El 50% corresponderían a Ciudad del Plata, el 21% a Libertad, el 15% a Ecilda Paullier, y el 14% a Rodríguez¹⁶. En el Presupuesto Quinquenal Departamental cada Municipio aparecía como un programa presupuestal específico.

En cuanto a lo programático, el documento "*Partido Nacional San José. Propuestas realizables. Programa de Gobierno 2015-2020*" no hacía referencia a políticas de descentralización, salvo un capítulo exclusivo para el Municipio de Ciudad del Plata en el que proponía fortalecer capacidades del Municipio, instrumentar el Plan Local de Ordenamiento Territorial, y apoyar el aterrizaje de políticas nacionales (pp. 28-31).

Finalmente, en el relacionamiento de la Intendencia para con los Municipios no hubo una estrategia global con criterios objetivos y unívocos, sino que cada Municipio fue tratado de forma particular lo que se observa en el traspaso diferencial de competencias, de

¹⁵ Véase <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/inline-files/11%20FIGM%202015%202020.pdf>

¹⁶ Véase https://www.municipios.gub.uy/sites/default/files/Distribucion_FIGM_Quinquenal_2%20%283%29.pdf

capacidades, y en la voluntad para coordinar, siendo lo político el principal elemento explicativo de ello. Así los explicitan autoridades departamentales entrevistadas:

"Acá hay que ser bien sinceros, en aquella época había dos Alcaldías que pertenecían al sector del Intendente, y la Alcaldía de Ecilda Paullier que pertenecía a otro sector del PN, y con esos municipios las relaciones eran cordiales correctas, siempre se llegaba a buen fin; y de Ciudad del Plata ni hablemos"

(Autoridad Departamental N°3).

"Donde menor intervención y apoyo se dio fue en Ciudad del Plata. Yo a todo esto lo relaciono a un objetivo netamente político de privilegiar a quien es parte de mi núcleo duro y atiendo menos a determinado partido político o fracción de un partido político, en función de la fidelidad o no. No había una estrategia general de descentralización, era caso a caso"

(Autoridad Departamental N°4).

En síntesis, para el periodo de estudio de este trabajo la descentralización en San José se caracterizó por la continuidad del predominio del PN y del herrerismo en particular, la afirmación de un nuevo liderazgo departamental en José Luis Falero, la aprobación de reglamento de municipios, el aumento de las trasferencias nacionales, y un trato del nivel departamental hacia el municipal determinado por partidario.

7.2. Coordinación intergubernamental en contexto de partido predominante e incongruencia partidaria. Intendencia de San José y Municipio Ciudad del Plata.

7.2.1. Contexto político

Ciudad del Plata es un municipio metropolitano, y es donde reside un tercio de la población departamental. Lo primero implica concentración de unidades económicas, movilidad de factores laborales, discontinuidad de formas espaciales, y comportamientos propiamente urbanos (Magri, 2011). Lo segundo indica la importancia electoral del Municipio dado que además de residir el 30% de la población del

departamento también está inscripto el 20% del cuerpo electoral de San José.

Respecto a las RIG entre Intendencia y Municipio, estas fueron conflictivas durante todo el período de incongruencia partidaria (2010-2015; 2015-2020). Ese tipo de RIG se daba antes que Ciudad del Plata se transforme en Municipio, dado que el PN le veía como un territorio desde donde el FA podía expandirse electoralmente hacia el resto del departamento, lo que inclusive generó determinados cálculos políticos durante el proceso de creación del Municipio.

"San José tiene dos realidades diferentes. Tiene treinta mil y pico de personas en Ciudad del Plata pegada a Montevideo con una realidad netamente metropolitana, y después tenés cuarenta mil y pico de personas en San José de Mayo, y al medio queda Libertad con diez o doce mil personas, y los pueblos chicos como Ecilda y Rodríguez. Ciudad del Plata es que está totalmente contaminado por el contacto directo con Montevideo, mucha gente trabaja allá, mucha gente emigra, hay toda una corriente ideológica que viene de Montevideo."

(Autoridad Departamental N°2)

*"Chiruchi decía que Ciudad del Plata era una nido de comunistas y que había que tirar una bomba. Él decía "yo no intervengo acá porque no tengo votos, que se arreglen los comunistas, problemas de comunistas", muy fuerte (....) Sin dudas el objetivo del PN siempre fue arrebatarse ese bastión electoral al FA. Hay un proceso interesante en la construcción del Municipio de Ciudad del Plata. Se manejó la posibilidad de hacer dos Municipios, uno más cercano a la zona limítrofe a Montevideo de mayoría abrumadora del FA y otro más cercano a la zona de la Colonia Wilson donde la votación del PN era superior. Eso no prosperó, pero pasó que se le anexó al Municipio de Ciudad del Plata una zona rural muy importante que comprende a Colonia Wilson y otros circuitos rurales donde el PN tiene fuerza."*¹⁷

(Autoridad Departamental N°4)

En las elecciones 2015 el FA retiene el Municipio de Ciudad del Plata y resulta Alcalde Walter Martínez (609-FA), quien fallece un año después y asume Laura Colombo (Cortés & Gutiérrez, 2017). La continuidad de

¹⁷ Sobre este proceso puede Gutiérrez, Javier (2012). *La primera experiencia Municipal en el departamento de San José. ¿Una oportunidad perdida por el Partido Nacional o ganada por el frente Amplio?*. Tesis de Grado en Ciencia Política. FCS-UdelaR. Disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/5021/6/TCP_Guti%c3%a9rrezPereraJavier.pdf

la incongruencia partidaria entre niveles significó continuidad de RIG de tipo conflictivas que se tradujeron en bajos niveles de coordinación intergubernamental. Entrevistas calificadas del nivel departamental indican que desde la Intendencia de San José existió la intención de anular al Municipio de Ciudad del Plata ya sea transfiriendo lo mínimo de capacidades y/o excluyéndolo de participar en políticas.

"(...) no nos convenía una buena gestión ahí, mientras se puede tenés que doblarle las piernas. Falero apostó mucho a Ciudad del Plata, al vertedero a cerrarlo, apostó a los contenedores chicos, un convenio de saneamiento con OSE, se hicieron calles y cordón cuneta en barrios grandes. Todo eso que te digo fue obra directa de la Intendencia, sin coordinar con el Municipio, la Alcaldesa quedó atrás de todo eso. Ya te digo, son planes más apuntando a lo político".

(Autoridad Departamental N°2)

"Ciudad del Plata de unos 35000 habitantes la recolección era responsabilidad del Municipio. Eso fue una definición política, porque encargar la recolección en una ciudad de 35.000 habitantes a un Municipio cuando el principal aparato logístico lo tiene la propia Intendencia, es muy difícil. El objetivo era tirarle el fardo y que reventaran. Por ejemplo se rompe un camión, los Municipios no tienen talleres ni presupuesto, dependen del Intendente, y cuando no hay una buena coordinación los tiempos son muy tiranos y más en algo tan sensible como es la limpieza y el medio ambiente. Ahí se empieza a notar las diferencias y eso pasa por lo partidario".

(Autoridad Departamental N°3)

Este tipo RIG explicaría una descentralización administrativa diferente a la de otros municipios del departamento, creación de una Agencia de Desarrollo en territorio local dependiente del nivel departamental que tampoco se dio en los demás municipios, y finalmente la ruptura de las relaciones entre Intendente Falero y Alcaldesa Colombo.

Respecto a la distribución de competencias, el nivel departamental descentralizó los servicios de necrópolis, iluminación, y gestión de residuos, reservándose todo lo otro como tránsito, mantenimiento urbano, políticas de desarrollo social y económico, etc. Así lo explicita una autoridad local del periodo 2015-2020

"Las potestades que tenía el Municipio en el periodo pasado eran cementerio, iluminación, gestión de residuos y espacios verdes. Lo que era calle se encargaba la Agencia de Desarrollo que era una oficina satélite, como le decía una compañera del Frente, que eso se había creado como la expresión de la Intendencia en el territorio, o sea obras lo manejaba la Intendencia por medio de esa oficina".

(Autoridad Local Nº1)

Respecto a la instalación de una Agencia de Desarrollo fue interpretado por referentes locales y departamentales del PN y del FA como una acción explícita del nivel departamental para reducir el protagonismo del Municipio y para hacerse del nivel municipal.

"El proceso de generar organismos paralelos también se dio en Ciudad del Plata, y que a los ojos de todos los actores políticos se vio cómo un Municipio paralelo. Era una Agencia de Desarrollo que se dedicaba a todo lo que tenía que ver la coordinación y el aterrizaje con el Gobierno Departamental; las actividades tradicionales y no tradicionales de los Municipios se coordinaba todo a través de la Agencia de Desarrollo, todo pasaba por ahí. De hecho se convertía en un referente tan importante para la comunidad, y estaba físicamente en el mismo lugar que el Municipio, que la gente iba y se dirigía a la Agencia de Desarrollo".

(Autoridad Departamental Nº 4)

"Mirá, políticamente hablando, la Intendencia cuidó muy bien de que el Municipio no fuera a sobresalir. La intención era que no crezca el FA como opción política. A ver, para que querés una Agencia de Desarrollo cuando en la zona tenés MIDES, INEFOP, Centros MEC; para que querés una Agencia de Desarrollo si al fin y al cabo el Municipio puede hacerlo perfectamente. No se le quería dar mucha relevancia al Municipio porque políticamente no le servía al Gobierno Departamental, y obviamente era así, y por eso esa Agencia de Desarrollo dejó de existir cuando gana el PN en Ciudad del Plata, ya no la precisan y hoy el Municipio hace todo".

(Autoridad Local Nº 2)

"Existió la amenaza de que desde Ciudad del Plata se cuestionara al PN. Acá es un lugar de mucha gente con una ideología concentrada en Montevideo, pero la Alcaldesa se encerró en ella misma, y paralelamente los blancos teníamos una representante en la Agencia de Desarrollo que después fue la Alcaldesa (...)"

(Autoridad Municipal Nº3)

Respecto a la ruptura del diálogo entre Intendente y Alcaldesa sobre fines del periodo de gobierno, fragmentos de prensa señalan la falta de reconocimiento recíproco y la inexistencia de voluntad política para encontrar acuerdos.

*"No tengo nada que negociar con la señora alcaldesa y menos con esa actitud agresiva y permanente que tiene hacia la autoridad del departamento que no corresponde porque hemos hecho un esfuerzo enorme para trabajar en conjunto. Yo no tengo nada más que hablar con esta señora porque ya he aguantado muchas impertinencias y nos debemos respeto entre quienes tenemos responsabilidad de gobierno"*¹⁸.

*"Falero vende humo en muchas partes, pero sobre todo en Ciudad del Plata (...) desde el 2017 hay un debe en los Compromisos de Gestión del Gobierno Departamental con el Municipio de Ciudad del Plata. La Intendencia aún no ha realizado la caminería interna del cementerio, algo que estaba previsto para ese año. Nosotros ya compramos un elevador pero no lo hemos podido usar porque la Intendencia todavía no ha hecho la caminería interna. Yo creo que la palabra compromiso todavía no está bien entendida en el Gobierno Departamental. Es necesario trabajar en conjunto y comprometerse. Yo, si me comprometo a algo, me comprometo. Yo no vendo humo»."*¹⁹

Este escenario de incongruencia partidaria entre Intendente de San José y Alcaldesa de Ciudad del Plata condiciona la distribución de competencias entre ambos niveles, el tipo de relacionamiento político, y explica los bajos niveles de coordinación intergubernamental alcanzados

7.2.2 La coordinación intergubernamental en la Gestión de Residuos.

En materia de Gestión de Residuos, el programa de gobierno departamental del PN *"Propuestas realizables-programa de gobierno 2015-2020"* señalaba la buena posición del departamento y proponía continuar con lo realizado. Las aspiraciones programáticas enfatizaban en ampliar la contenedorización y la adquisición de camiones recolectores, mejorar centros de disposición final, y continuar con trabajos de concientización. (p.17).

¹⁸ <http://www.primerahora.com.uy/falero-rompio-relaciones-la-alcaldesa-cdp-laura-colombo/>

¹⁹ <https://www.sanjosehora.com.uy/2019/03/14/colombo-acuso-a-falero-de-vender-humo-en-cdp/>

La principal novedad en la Gestión de Residuos en Ciudad del Plata fue la entrega de contenedores domiciliarios. Este proyecto concebido como una solución experimental para el desborde de contenedores ubicados en inmediaciones de instituciones públicas, se implementó inicialmente en algunos barrios como Playa Pascual y Panino. Las autoridades locales del periodo visualizan ese proyecto como principal novedad y señalan su condición de experimental:

"Como cambio te puedo decir lo del plan piloto que comenzó solamente en algunos barrios, en Playa Pascual y Penino, que eran contenedores domiciliarios que se entregaron de forma gratuita, era un plan que se copió de Canelones que era la entrega de contenedores domiciliarios. Eso dio resultado pero aún no se ha extendido a los demás barrios de Ciudad del Plata".

(Autoridad Municipal N°1)

"A los dos años de gestión o un poco más, se lograron dos camiones recolectores nuevos que fue lo que más nos ayudó, y en el último año se logró comenzar por Playa Pascual primero, con los carritos individuales, los contenedores domiciliarios. Esas dos cosas fue lo que más organizó la cuestión. Los camiones los compró Intendencia, no tuvimos que tocar nuestro presupuesto. Nosotros los organizamos y controlamos, y nos hacemos cargo del mantenimiento desde lavado y mecánica en general".

(Autoridad Municipal N°2)

"Al principio contábamos con muy pocas herramientas, contábamos con máquinas pero viejas y con roturas, y pasábamos con demoras. Luego logramos dos camiones nuevos comprados por la Intendencia, y el Municipio fue convocado porque eran para vaciar y limpiar contenedores grandes que el Municipio había colocado, pero no resultó. Luego se implementó un proyecto de contenedores domiciliarios que aún sigue"

(Autoridad Municipal N°3)

La problemática fue identificada de forma conjunta entre Intendencia y Municipio pero la estrategia final fue definida y financiada unilateralmente por la Intendencia. Esto condice con el análisis de los POA de Ciudad del Plata, ya que en ninguno del quinquenio 2016-2020 el Municipio definió objetivos a esta arena de política pública

"A esa política la definió la Intendencia, la Intendencia financió todo, es un plan piloto que pensaron e implementaron ellos. Al Municipio no se le consultó, solo se le informó, recuerdo que justamente se dijo que se veía un poco inviable desde el Municipio el sistema de recolección domiciliaria con dos camiones, pero viene funcionando".

(Autoridad Municipal N°1)

"(...) la Intendencia define la idea imitando una experiencia de Canelones que dio resultado; la Intendencia con dinero de la Intendencia puso los contenedores (....) Porque barrios empezar lo definió la Intendencia, y empezó por Playa Pascual por sus calles, su fraccionamiento en sí"

(Autoridad Municipal N°2)

"Luego se implementó un proyecto de contenedores domiciliarios que aún sigue (....) ese proyecto lo parió y lo ejecuta la Intendencia."

(Autoridad Municipal N°3)

La implementación fue también excluyente, pero al contrario de lo observado en la formulación, fue controlada por el Municipio sin participación de la Intendencia. Según lo relevado desde de las autoridades locales, no se registró existencia de trabajo conjunto ni en aspectos operativos ni en la conformación de ámbitos de seguimiento. Respecto a la complementariedad operativa, las autoridades locales del periodo indican que:

"La Intendencia hacia la entrega de contenedores con un par de funcionario con planillas para que la gente se agendara para entregarle contenedores, el Municipio hacía la recolección casa por casa, había una reglamentación que seguir y punto".

(Autoridad Municipal N°1)

"El tema fue así. La gran lucha y pedido de camiones se logró, y prácticamente nos dijeron "ahí están los camiones háganse cargo, manéjense como puedan", a grandes rasgos fue así. Con los contenedores pasó lo mismo, después teníamos que contratar retro porque el municipio no tenía herramientas, "manéjense, háganse cargo". Fue más o menos así"

(Autoridad Municipal N° 2)

"La Intendencia por su lado hacía su trabajo y nosotros el nuestro, no había una relación muy unida. Sin complementariedad en nada, cada cual hacia lo suyo separadamente".

(Autoridad Municipal N° 3)

Respecto a la conformación de ámbitos de seguimiento, las autoridades locales del periodo indican que:

"Por lo que yo recuerde no había ningún ámbito de seguimiento de ese proyecto. Se largó y vamos arriba"

(Autoridad Municipal N° 1)

"En alguna reunión había algún intercambio pero no más de eso. No había un relevamiento. "¿Cómo está la ciudad? ¿Está más limpia o está más sucia?", eso nunca se hizo. Ni el Municipio hizo el seguimiento como autoridad local ni la Intendencia. Por ejemplo, se modernizó pero no se alcanzó el fin porque el gran debe fue el vecino, y nunca se hizo una reunión para hacer una campaña de "no ensuciar" o de "una ciudad más limpia". Seguimiento nunca se hizo".

(Autoridad Municipal N° 2)

En el periodo 2015-2020 existió un nivel bajo de coordinación intergubernamental entre Intendencia de San José y Municipio de Ciudad del Plata en el servicio Gestión de Residuos, donde la formulación fue reservada a la Intendencia sin participación del Municipio, y en la implementación se dio lo inverso.

7.2.3. La coordinación intergubernamental en realización-mejora de calles.

El programa "Propuestas realizables. Programa de Gobierno 2015-2020" señalaba que *"Se seguirán coordinando acciones con los Municipios ya instalados en Ciudad del Plata y Libertad y, en el mismo sentido, con los creados en Ecilda Paullier y Rodríguez. Se aplicará una política de descentralización, regionalizando el Departamento, distribuyendo los recursos y el trabajo, ordenándolo en cuatro grandes zonas (p. 4). Aquel compromiso se ratificó en el Presupuesto Quinquenal 2015-2020, que en el apartado correspondiente a Ciudad del Plata señalaba: "El Municipio de Ciudad del Plata, tendrá a su cargo*

el mantenimiento de las obras viales urbanas existentes y aquellas a construir por la Intendencia dentro de su territorio (...). A través del Fondo de Incentivo para los Gobiernos Municipales, se financiarán, de común acuerdo con el Gobierno departamental, proyectos específicos que redundarán en la mejora de la infraestructura vial.” (p. 99).

En lo formal se expresaba la intención de descentralizar este servicio, inclusive preveía la coordinación entre niveles en determinadas obras. Sin embargo, para Ciudad del Plata el servicio fue controlado desde la Intendencia a través de la Agencia de Desarrollo con nula participación del nivel municipal. Desde dicha institución la Intendencia canalizó demandas y ejecutó intervenciones. La instalación de esa Agencia condicionó el ciclo de política pública en el área de mejora-realización de calles. La formulación como la implementación estuvo reservada a la Intendencia sin la participación del Municipio, el nivel departamental financiaba y definía que calles intervenir.

“Que calles arreglar y como lo manejaba la Intendencia, no era una competencia que la Intendencia le haya dado al Municipio. Cuando el Municipio lo conquista el Frente, el trato de que las potestades que le daba la Intendencia al Municipio fueron, alumbrado, espacios verdes y cementerio, esos cuatro puntos, y todo lo otro que era pluviales, calles y todo eso, lo hacía y dirigía la Intendencia directamente con la Agencia de Desarrollo”.

(Autoridad Local N°1)

“Lo que era calle se encargaba la Agencia de Desarrollo que era una oficina satélite, como le decía una compañera. Eso se había creado como la expresión de la Intendencia en el territorio, o sea obras lo manejaba la Intendencia por medio de esa oficina”.

(Autoridad Local N° 2)

“Las calles era todo de Intendencia, nosotros teníamos alguna cosa chica menor que era limpiar una cuneta, levanta un basural con la retro que se tenía, era todo cosas chicas. Lo principal, calles y camineria rural pertenecía a Intendencia. (..) El Municipio no incidía en definir qué calles mejorar; solo hacíamos oficios señalando que calles estaban en mal estado y entendíamos que debían repararse, pero no era algo que sí o sí lo hacían. En los dos últimos años avanzamos algo. Se acordó que si nosotros hacíamos una plaza por ejemplo, la Intendencia mejoraba las

calles de alrededor, pero siempre la competencia era de Intendencia”

(Autoridad Local N° 3)

En cuanto a la implementación del servicio mejora-realización de calles en Ciudad del Plata, dicha etapa careció de complementariedad operativa entre niveles y de ámbitos de seguimiento. Respecto a la ausencia de complementariedad operativa, ello queda plasmado en las entrevistas realizadas a autoridades locales como en el análisis documental de los planes operativos anuales del Municipio.

“El acopio de material lo manejaba la Intendencia, maquinaria de Obras era diferenciado de maquinaria del Municipio, el personal de Obras era diferenciado de personal del Municipio o sea tenían personal aparte. Nosotros teníamos maquinaria para espacios verdes como ser tractor para cortar pasto; recursos del Municipio para calles no se destinó”

(Autoridad Municipal N°1).

“Calles lo hacía la Intendencia (...) Lo hacían ellos, con maquinaria propia y maquinaria contratada”

(Autoridad Municipal N°2).

Respecto a las planificaciones anuales del Municipio, la del 2016 el plan contó con tres objetivos pero ninguno vinculado al servicio de mejora-realización de calles; la del 2018 el plan fue conformado por diez objetivos y ninguno referido al servicio de mejora-realización de calles; en el 2019 el plan fue conformado por doce objetivos y ninguno referido al servicio de mejora-realización de calles; en el año 2020 el plan anual fue conformado por ocho objetivos específicos referidos a espacios públicos y participación ciudadana, solo uno se vinculó a realización-mejora de calle, y solo se llegó a definir las calles a intervenir y a solicitar presupuestos a empresas constructoras.

Respecto a los ámbitos de seguimiento, la no promoción de los mismos queda explicitada en el relato de los informantes calificados del nivel local:

"De seguimiento nada. En el primer año les pedimos asesoramiento y ver dónde íbamos a estar parados, entonces ahí nos pusieron a una persona que nos enseñó sobre tratamiento bituminoso, "se hace de esta manera", pero lo hacían ellos. Nos enseñó sobre las servidumbres, que no se pueden tapar porque por ahí pasa el agua de toda la vida, nos dio conocimiento pero no decisión"

(Autoridad local N° 2)

"No hubo ámbitos de seguimiento o de coordinación, nada, salvo en cuestiones como los Compromisos de Gestión de OPP o proyectos de OPP, ahí sí se juntaba el Consejo, los técnicos y alguien de Intendencia"

(Autoridad local N° 3)

Cuadro IX. Niveles de coordinación entre Municipio de Ciudad del Plata e Intendencia

Servicio	Nivel Alcanzado	Observaciones
Gestión de Residuos	Bajo	La estrategia y el financiamiento fueron definidos por la Intendencia sin participación del Municipio. La implementación recayó exclusivamente en el Municipio.
Mejora y Realización de Calles	Bajo	La Intendencia definió y financió las mejoras, ejecutándolas sin la participación del Municipio.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas en profundidad.

7.3. La coordinación intergubernamental en un contexto de sistema de partido departamental predominante y congruencia partidaria parcial. La Intendencia de San José y el Municipio de Ecilda Paullier.

7.3.1. Contexto Político

El Municipio de Ecilda Paullier fue creado en el 2015, siendo el período 2015-2020 su primer ciclo de gobierno. En la primera elección el PN obtuvo el 64% de apoyo electoral, ganando todos los escaños del Concejo Municipal. Sin embargo, el Alcalde electo y los concejales pertenecerían a diferentes sublemas del PN. Este análisis examina la coordinación intergubernamental entre la Intendencia de San José y el

Municipio de Ecilda Paullier, destacando la evolución de sus relaciones y la implementación de políticas claves como la Gestión de Residuos y la mejora de calles.

Durante el periodo 2015-2020, el Alcalde Giménez pertenecía al sublema Alianza San José, mientras que el resto de los concejales eran del sublema *Todos San José* liderado por el Intendente Falero. Inicialmente, los niveles de coordinación intergubernamental fueron bajos, aunque no llegaron al grado de conflictividad observado en Ciudad del Plata. Dos autoridades locales entrevistadas manifiestan este relacionamiento inicial no fue muy armonioso, y se lo responsabiliza a factor partidario

"Creo que se nos veía más como competencia que como socio. Ordenes que se retrasaban, envío de materiales que se retrasaban. Los mandos administrativos antes actuaban directo entre territorio y Direcciones Generales y hoy ya tienen que coordinar con nosotros, y eso no se entiende mucho (....) entonces se impartían ordenes que luego las aterrizaran en el Municipio cuando nosotros habíamos hablado otra cosa con el Intendente, entonces ahí había problemas de coordinación".

(Autoridad Local N°1)

"Fue una relación buena en el sentido de los Concejales hacia el Intendente, no sin embargo el Alcalde y la Intendencia, ahí fue bastante equivoca, no se acercaron las partes. No como nosotros los Concejales que éramos del SUMATE y teníamos buen contacto con el Intendente y conseguíamos muchas cosas que al Alcalde no se le daba porque era del sector opuesto. Por ejemplo, el Intendente en camineria rural al Alcalde no le daba nada, en cambio a mí sí, yo conseguí varios caminos, varias carreteras, a varios balastros directamente con el Intendente".

(Autoridad Local N°3)

Sobre la segunda mitad del ciclo de gobierno, el Alcalde Giménez abandona Alianza San José y se sumaría al sublema liderado por el Intendente Falero. Este cambio político era motivado por la racionalidad estratégica de ambos actores pero se inscribía en un contexto de tensión en el PN a nivel departamental. A mediados de período 2015-2020 el FA instala en la agenda pública departamental el

tema del endeudamiento de la Intendencia, recibiendo el apoyo del sublema Alianza San José del PN. Incambiada la situación financiera, el Intendente solicita a la Junta Departamental la anuencia para contraer un fideicomiso el cual fue aprobado con votos del FA y del PN, excepto los pertenecientes a Alianza San José. Esto provocó la remoción de determinados cargos de gobierno pertenecientes a Alianza San José (Gutiérrez y Cortés, 2021:387), situación que condicionó la decisión de Giménez de adherirse a SUMATE, dado que de lo contrario no solo sería minoría en el Concejo Municipal sino que también podría entrar en una relación conflictiva con el nivel departamental comprometiendo su gobernabilidad y su reelección. Giménez fue reelecto con la lista 24 (Ecilda Avanza) perteneciente al sublema SUMATE, liderado por Falero y la Intendenta electa Ana Bentaberri.

Este pasaje incidió positivamente en los niveles de coordinación intergubernamental entre Intendencia de San José y Municipio de Ecilda Paullier. Informantes calificados indican que los niveles de coordinación mejoraron como resultado de este acuerdo político.

"Giménez era de Alianza y termina en las filas de Falero. Ahí Falero había nombrado rápidamente a Eduardo Cuatro que había sido secretario de Junta en Ecilda, como encargado de obras en el medio rural, pero Giménez termina articulando con la Intendencia y teniendo otras competencias, y fue reelecto por Falero. La negociación fue que aportaba sus votos al SUMATE a cambio de más apoyo para la reelección, y recibió efectivamente más apoyo, en recursos, en maquinarias, una presencia de la Intendencia sustantivamente más importante principalmente en residuos y calles".

(Autoridad Departamental N°4)

"Al venirse Giménez de Alianza, es muy seductor. "Yo me voy con vos, pero ¿qué hay pa' mí?", son negociaciones políticas. "Yo tengo mis votos, yo gané en Ecilda ¿qué hay pa' mí"? y bueno, "¿qué precisas?, "y dame más metros de cordón cuenta, arrégrame la calle aquella" (....) Si se mantenía en Alianza y no se venía con nosotros no hubiese pasado nada pero probablemente esos metros de cordón cuneta que quería no se lo íbamos a dar. ¿Por qué? Porque políticamente hay que dejarlo que sufra. Vas allá con tus referentes en los barrios, armas reuniones con los vecinos, vemos que precisan

y se lo hacemos nosotros, y te dicen que el Alcalde no les da pelota, y los problemas de la gente muchas veces es una gestión, es una voluntad, estamos hablando de un camión, una retro y unos caños, y vamos y se los hacemos nosotros, y los vecinos dicen "fue Falero el que me hizo la obra". Funciona así."

(Autoridad Departamental N°2)

7.3.2. La coordinación intergubernamental en Gestión de Residuos.

El servicio de recolección de residuos en Ecilda Paullier consistía en contenedores públicos, un camión con carga lateral, y un vertedero local. La principal innovación fue convertir el vertedero en un centro de transferencia para realizar disposición final en San José de Mayo. Las entrevistas con autoridades locales indican este cambio como muy significativo:

"Nosotros ya teníamos un sistema de recolección por contenedores y camiones de carga lateral y lavado automatizados, eso ya venía de antes con un muy buen resultado. El basurero era un basurero a cielo abierto y la basura volaba por todos lados, y lo transformamos en una zona de transferencia cerrada, cercada, vigilada, iluminada. Ahí se transfería mensualmente, se armaba un operativo de transferencia, y se llevaba todo al vertedero de San José, coordinamos con la Dirección de Obras las casambas y con nuestras máquinas cargamos, nos lleva un día entero. En cuanto a gestión de residuos fue eso lo más importante y novedoso que se realizó, pasar de un basurero abierto a un lugar donde por lo menos la basura está concentrada en un lugar cercado y vigilado".

(Autoridad Local N°1)

"Ecilda no escapa a la problemática del aumento de basura y es un desafío grande. Lo novedoso fue hacer un lugar de transferencia, se acopiaba y se llevaba a San José (....)Lo del vertedero fue como una función más que fuimos tomando porque era responsabilidad de Intendencia pero fue uno de los temas que el Municipio empezó a complementar"

(Autoridad Local N°3)

Los informantes calificados no son terminantes en cuanto a identificar qué nivel de gobierno inició esta novedad, pero sí indican la participación de ambos niveles en la formulación de la alternativa finalmente definida. Desde el análisis de las entrevistas puede

interpretarse que el nivel departamental propone y luego de intercambios nivel municipal acepta, o bien que el nivel municipal prioriza la problemática y entre ambos niveles deciden el tipo de abordaje.

"Fue una política departamental, nace desde Intendencia pero consensuada con nosotros, nos consultaron que nos parecía sobre todo por la capacidad operativa de gestionarlo"

(Autoridad Local N°1)

"Fue una iniciativa del Municipio, nació del Municipio en múltiples reuniones con Higiene y al conocer otras experiencias que vimos. En ese aprendizaje político salió copiarle a la Intendencia eso de reunir gente y que marque prioridades, y salió el tema de la basura. El Municipio es una muy buena herramienta, pero tenés que atajar todos los penales. En tema de basura trasladamos la problemática sentida por la gente a la Dirección de Higiene, o sea parte de la colocación de la propia gente y lo fuimos trasladando para arriba porque no sabíamos cómo controlar lo de la basura".

(Autoridad Local N°2)

Por tanto, se visualiza que la formulación no fue controlada de forma excluyente por ninguno de los niveles de gobierno sino que se observa participación de ambos niveles. Esa inclusión también se plasmaría en la financiación, dado que existió complementariedad operativa en su implementación. Ambos niveles aportaron recursos y acordaron roles específicos, y así lo indican las entrevistas a informantes calificados.

"Nosotros juntábamos ramerío y chatarras con máquinas y personal nuestro. En épocas de podas pedíamos que la gente sacara chatarras, todo lo que tenía en desuso. La Intendencia hacía la recolección de residuos domiciliarios con su maquinaria y sus funcionarios. El día de transferencia nosotros poníamos un camión y dos retroexcavadoras, y la Intendencia las casambas y el topador".

(Autoridad Local N°1)

"En la zona de transferencia el Municipio puso el cercado, un operario para que ordene parte de la descarga y control de hurgadores; la Intendencia puso el alumbrado, nos daba herramientas como bulldozer grande, y el retiro de transferencias en casambas"

(Autoridad Local N°2)

"(.....) la caseta de vigilancia lo pusimos nosotros, afectamos un funcionario, la Intendencia puso el cercado, alumbrado, y la negociación con el particular porque es un terreno particular y el arrendamiento"

(Autoridad Local N°3)

Respecto al seguimiento, las autoridades entrevistadas coinciden en indicar que si bien no se instaló un ámbito formal donde ambos niveles monitorearan la marcha, sí existió recepción y fluidez para convocar ámbitos similares promovidos ante situaciones puntuales. Al respecto, informantes calificados del nivel local indican que:

"Armamos un calendario anual de los días de transferencia, pero no nos reuníamos casi nunca. A veces si se retrasaba por alguna inclemencia del tiempo o porque Obras que es la que tiene la flota y estaba en otra tarea, ahí si coordinábamos. No había un ámbito, era más bien de llamar ¿no?. Éramos tres partes, Obras con la parte logística, Gestión Ambiental que traía un topador, y nosotros cargábamos y limpiábamos el entorno"

(Autoridad Local N°1)

"Sí, había conexiones e instancias de que el Municipio insistía en que las cosas no estaban saliendo bien. Por ejemplo con la basura en Boca del Cufré que obligó a reunirnos para tratar de conseguir una chipeadora; o la contaminación del arroyo con las vísceras que dejan los pescadores. Los reclamos llegan al municipio y el Municipio los traslada a la Intendencia y ahí es donde se ve la coordinación y la complementariedad. La gran demanda te lleva a tener reuniones muy a menudo".

(Autoridad Local N°2)

En síntesis, en el marco del servicio Gestión de Residuos para el Municipio de Ecilda Paullier durante el periodo de estudio, existió un nivel de coordinación alto dado que se evidencia participación de ambos niveles gubernamentales en el diseño de la alternativa finalmente decidida, y complementariedad operativa y ámbitos informales de seguimiento en la implementación.

7.3.3. La coordinación intergubernamental en la realización-mejora de calles.

Respecto al servicio mejora-realización de calles la Intendencia definió que sea una competencia del nivel municipal, otorgándole autonomía en definiciones como en gestión. Respecto a la formulación, las autoridades locales entrevistadas destacaron la autonomía del Municipio en dicha área, señalando que las definiciones de que calles intervenir, cuándo y cómo, estaba reservado al nivel municipal.

"Desde que se implementó el municipio, Ecilda Paullier tuvo un cambio sustancial importantísimo. Al nosotros tener partidas de OPP decidimos destinar el literal B, que es el más grande, a calles. Visualizamos con el Concejo que él debe más grade que teníamos era la vialidad. Hicimos dos cosas importantes, compra de equipamiento pesado y después todo para vialidad. En cuanto a que calles arreglar, en que momento, y con qué tipo de material, lo definíamos nosotros"

(Autoridad Local N°1)

"En principio fuimos aprendiendo y nos costó, al derecho de piso lo pagamos el primer año. Comenzamos a priorizar el presupuesto, a invertir en compra de retro, de tractor y de cilindro para tratar de dar respuestas a los reclamos de los vecinos en tema de calles. Ahí sabes qué sino das respuesta vas a tener castigo para las próximas. (...) Sí, a las calles las fijábamos nosotros."

(Autoridad Local N°2)

Estas entrevistas son consistentes con lo redactado en los Planes Anuales de Ecilda Paullier donde en todos los años (2016-2020) el Concejo Municipal definía intervenir en mejoras viales. A modo de ejemplo: en el 2016 se definió *"Accesibilidad al barrio Scavino"* que refería a unir un barrio con la planta urbana de Ecilda Paullier; en el 2019 se definió *"Bituminización de cuadras de la Ciudad de Ecilda Paullier"*. El nivel departamental complementó muchas intervenciones locales por lo que se puede hablar de una cofinanciación entre ambos niveles gubernamentales.

A diferencia de lo que se observa en la etapa de formulación, la cual quedó reservada al nivel municipal con casi nula participación del nivel departamental, en la etapa de implementación del servicio de mejora-realización de calles se observó participación de ambos niveles de gobierno, tanto en aspectos operativos como de seguimiento. Respecto a la *complementariedad operativa*, las entrevistas a autoridades locales dejan de manifiesto que la misma existió y que fue sustantiva:

"Con nuestros recursos hacíamos cordón cuneta y la Intendencia nivelación y bituminización. Presupuestábamos y lo que faltaba lo ponía Intendencia, seguramente hubo un cincuenta y cincuenta. En los MEVIREs por ejemplo, la Intendencia hasta hizo participar a empresas privadas".

(Autoridad Local N°1).

"Nosotros hacíamos por ejemplo cordón cuneta y bitumen nuevo en los barrios, y Obras de repente nos daba el material para el bacheo de lo ya existente. Después hicimos algún trabajo recuperación de calles que estaban en balastro, con Obras también que lo hacían ellos, nosotros definíamos las calles y ellos venían y lo hacían con presupuesto departamental. El mantenimiento lo hacía intendencia, lo nuevo lo hacíamos nosotros con llamados a licitación y todo eso"

(Autoridad Local N°2)

Respecto al *seguimiento* de las intervenciones entre niveles de gobierno en materia de mejora-realización de calles en Ecilda Paullier, no se instalaron ámbitos formales (reuniones sistemáticas, roles establecidos, agendas predefinidas), sino que predominaron ámbitos informales que igualmente fueron fluidos y productivos.

En entrevistas a informantes calificados del nivel municipal se observa

"Teníamos reunión de Concejo con el Director de Obras, con el Intendente más que nada. Ahí nosotros le decíamos lo que precisábamos, si queríamos terminar un barrio o una cuadra que quedaba colgada y queríamos terminar, o precisábamos de repente, por ejemplo en temporada de playa, acá el Municipio tiene la playa Boca del Cufré y tiene 15 kilómetros de bitumen, a eso lo hizo Intendencia, nosotros se lo pedimos. Venía Falero y

algún Director cuando lo pedíamos, o íbamos nosotros, era un ida y vuelta en eso no teníamos problemas. No eran solicitudes demoradas de audiencia, era muy rápido, de un día para el otro a veces, pero no pasaba más de una semana”.

(Autoridad Local N°1)

“Como tenés un presupuesto y lo vas gastando en medida que vas desarrollando la obra, tenés que reunirte si o si con la Intendencia. Por eso los seguimientos de obra entre los dos siempre se hacían”.

(Autoridad Local N°2)

En términos generales podemos sostener que para el servicio de mejora-realización de calles en el Municipio de Ecilda Paullier durante el periodo de estudio, la coordinación intergubernamental entre Intendencia y Municipio fue de nivel medio. El nivel municipal se reservó para sí la formulación: la selección de las calles a arreglar, dónde cuándo y con qué calidad. Sin embargo, se observó participación de ambos niveles en la implementación de dicho servicio, lo que se observó en la complementariedad operativa y en la utilización y rendimiento de mecanismos informales de seguimiento.

Cuadro X. Niveles de coordinación entre Municipio de Ecilda Paullier e Intendencia.

Servicio	Nivel Alcanzado	Observaciones
Gestión de Residuos	Alto	Inclusión de ambos niveles en el diseño y la implementación de la alternativa decidida. Complementariedad operativa y seguimiento informal.
Mejora de Calles	Medio	Formulación a nivel municipal, con cofinanciación y complementariedad en la implementación. Seguimiento informal.

Fuente: elaboración propia

La coordinación intergubernamental entre la Intendencia de San José y el Municipio de Ecilda Paullier mejoró notablemente cuando el Alcalde Giménez cambió de sublema, alineándose con SUMATE, liderado por

Falero. Esta transición favoreció una mayor cooperación y recursos para el Municipio, especialmente en la gestión de residuos y la mejora de calles. El caso de Ecilda Paullier ilustra cómo en un sistema de partido predominante, la coordinación intergubernamental puede ser influenciada significativamente por cambios en la congruencia partidaria y por acuerdos entre los líderes de diferentes niveles de gobierno.

7.4. La coordinación intergubernamental en un contexto de partido predominante y congruencia partidaria completa. La Intendencia de San José y el Municipio de Libertad

7.4.1 El contexto político

El Municipio de Libertad fue creado en el año 2010. Cuenta con una población de 14326 personas²⁰ (13% del departamento) y hay 9476 habilitados para votar (12,5 % del electorado departamental)²¹. En este Municipio ha predominado el PN y específicamente el herrerismo, con el liderazgo de Sergio Valverde como Alcalde en dos periodos consecutivos (2010-2015 y 2015-2020) que pertenece al mismo lema y mismo sublema que el Intendente Falero. En el contexto político de San José, la coordinación intergubernamental entre Intendencia y Municipio de Libertad ha sido un aspecto clave en la gestión de servicios públicos como la recolección de residuos y la mejora de calles.

En las elecciones 2015 Valverde es reelecto pero con dos diferencias respecto al 2010: el PN gana como mayor diferencia sobre el FA, y Valverde gana con mayor diferencia sobre los competidores de su partido. El PN obtuvo el 56% de los votos (+6%) y logró cuatro

²⁰ Véase

https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados_datos_formato&id=2874&cant=1&municipios=1602&fecha=2011-01-01

²¹ Véase <https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/#>

concejales incluido el Alcalde, y el FA obtuvo 15% de los votos (-6%) y logró un concejal. Los cuatro concejales del PN pertenecían a la lista 70 (herrerismo), lo que confirmaba el predominio del PN y consolidaba el liderazgo de Valverde como principal referente del Intendente Falero en Libertad²².

Esa *congruencia completa* se tradujo en una cooperación intergubernamental y en altos niveles de coordinación, lo que queda claramente expresado por informantes calificados del nivel municipal.

"El vínculo Municipio con Intendencia fue muy muy bueno. Primero que nada facilidad de diálogo. El Intendente cada vez que iba a una reunión o inauguración en Libertad, lo primero que contaba era "y allá tenemos a Sergio que todos los días a las siete de la mañana me llama a mi casa". Otra anécdota que la actual Intendente cuenta siempre, "aguarda cuando Sergio viene con su libretita" porque yo andaba con una libretita chica siempre en el bolsillo y cuando iba con al libretita tenía 50 cosas para pedir o inquietudes, y anotaba también lo que me decían que sí o que no, o a donde tenía que ir. Noté siempre un apoyo institucional como político de la Intendencia, no te digo que siempre nos decían que sí pero nunca nos dejaron de atender el teléfono"

(Autoridad Local N°1)

"El vínculo Intendente-Alcalde era bien de partido, el Alcalde muy obsecuente para con el Intendente, nunca lo vi con una postura crítica frente a los desastres que fué la Intendencia y los manejos turbios de dinero, el déficit y demás, a la prueba está con ver que ahora es asesor de Falero en el Ministerio de Transporte. Nunca les vi un enfrentamiento, por lo menos en la pública, no sé en lo interno pero en lo público nunca se vio. Yo creo por ejemplo que el Municipio de Libertad hubiese precisado más personal no jerárquico porque atiende una zona muy grande que incluye Libertad, zonas aledañas, y balneario El Kiyú, y eso nunca fue planteado públicamente por el Alcalde, por ejemplo".

(Autoridad Local N°2)

²² Este resultado es consistente con los hallazgos encontrados por Cardarello (2011) según los cuales la reelección inmediata favorece la continuidad del titular en el poder e inclusive aumenta el contingente legislativo del partido oficialista. Leas Cardarello, Antonio (2011) *La búsqueda de saberse inmortal: la reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. CSIC-UDELAR. Montevideo

A continuación se analizan los niveles de coordinación intergubernamental alcanzados entre la Intendencia de San José y el Municipio de Libertad durante el periodo 2010-2015 como caso de *congruencia completa*.

7.4.2. La coordinación intergubernamental en Gestión de Residuos.

En el servicio de Gestión de Residuos del Municipio Libertad no hubo cambios durante el periodo 2010-2015, sino que hubo consolidación y ampliación de lo que se venía realizando desde el año 2005. Lo que se venía desarrollando era la contenedorización como estrategia de sustitución del sistema de recolección. Convivían tres tipos de recolecciones, la tradicional en zonas rurales, la de contenedores en zonas urbanas, y la recolección especial (chatarras, ramas, etc.) que se realizaba dos veces al año en todo el Municipio. La recolección la realizaba la Intendencia tres veces por semana y el Municipio realizaba la recolección de cosas grandes, y todo se llevaba a un centro de transferencia para luego ser trasladado al vertedero de San José de Mayo.

"Nosotros ya contábamos con contenedores en la zona urbana de Libertad, y en el periodo 2015-2020 logramos conseguir contenedores para Kiyú y para la zona rural. Se hacían limpiezas por regiones, le avisábamos a la gente para sacar. Teníamos tres recolecciones, la cotidiana para los contenedores y otra manual que se hacía regularmente, y se hacían recolecciones especiales cada seis meses más o menos donde iba chatarra, televisores y cosas que la gente ya no precisaba. Los contenedores iban los domiciliarios en zonas urbanas, la recolección manual en zona rural, y las recolecciones especiales cada seis meses. Entonces como principal novedad te diría que fue la ampliación de los contenedores a más territorios".

(Autoridad Local N°1)

"Lo novedoso fue poner cuatro sitios con contenedores. Acá se hace la recolección tres veces por semana lo que lleva a contenedores desbordados, donde la responsabilidad se le hecha al usuario del contenedor, pero si hay más consumo y más desperdicio hay que poner más contenedores o una recolección diaria. La Intendencia aportaba recursos y se

usaban recursos de OPP. La recolección se realizaba desde la Intendencia porque hacía varias otras zonas del departamento, el Municipio hacía la recolección de cosas grandes, todo se depositaba en un centro de recolección y luego los camiones lo llevaban a la zona de depósitos en San José”

(Autoridad Local N°2)

Esa continuidad fue resultado de un rápido consenso entre los actores de que no era necesario introducir grandes cambios, sino mantener y mejorar lo existente, sin ignorar las capacidades del Municipio.

“Sí sí, nos consultaron sobre como veíamos la cosa y le dijimos que marchaba bien, que obviamente con cosas a mejorar, como todo. Entonces se hizo todo un circuito que obviamente se coordinó, se habló a donde ir (...) Siguió en manos de la Intendencia por una cuestión muy clara, porque son dos camiones caros porque son contenedores grandes no son los chicos, uno levanta y el otro lava, entonces no puede tener un Municipio de 15 mil habitantes dos camiones de ese porte porque no amerita, salen 300 o 400 mil dólares, y no va a tener cada municipio camiones de esos, sería una locura”.

(Autoridad Local N°1)

Respecto a la implementación del servicio de Gestión de Residuos en el Municipio de Libertad 2015-2020, las entrevistas indican que existió inclusión de ambos niveles de gobierno en dicha etapa.

Respecto a la complementariedad operativa, las autoridades locales indican:

“Nosotros cuando comprábamos contenedores la Intendencia ponía una contrapartida proporcionando algunos contenedores, había una co-financiación debido al tema de los costos. Nosotros llegamos a importar contenedores, por ejemplo comprábamos 20 y la intendencia nos daba 5, una cosa así. (.....) y básicamente nosotros poníamos los contenedores y la Intendencia la recolección”. La recolección se realizaba desde la Intendencia porque hacía varias otras zonas del departamento, el Municipio hacía la recolección de cosas grandes, todo se depositaba en un centro de recolección y luego los camiones lo llevaban a la zona de depósitos en San José”

(Autoridad Local N°2)

"Si, existía complementariedad. Los camiones recolectores urbanos y el personal eran de la Intendencia porque hacían todo el Departamento, el camión manual que pasaba por la zona rural y el personal era del Municipio. Tenían contacto permanente con nosotros igual, porque a Kiyú por ejemplo en invierno podes ir un semana y en verano tenes que ir todos los días, entonces toda esa información y pedidos al Municipio no había problemas, a la basura había que levantarla. Todo lo que era arreglo de flotas, no solo de residuos corría por Intendencia".

(Autoridad Local N°3)

Respecto al seguimiento, las autoridades indican que se hubo inclusión entre ambos niveles de gobierno, y que predominaron mecanismos informales:

"Teníamos contacto permanente formal e informal todos los días, y después reuniones permanentes con el Intendente, Secretaria General, y el Director. Las visitas del Director de Gestión Ambiental al Municipio eran permanentes (...) Tenían contacto permanente con nosotros, porque a Kiyú por ejemplo en invierno podes ir un día a la semana pero en verano tenes que ir todos los días, a la basura había que levantarla. Entonces toda esa información y pedidos al Municipio no había problemas porque estábamos en permanente contacto"

(Autoridad Local N°1)

"En Gestión de Residuos no hubo nada, creo que es un caos, no lo estudian con criterios propios de la materia. ¿Nosotros que podemos opinar? Sí, sabemos que contamina el medio ambiente pero sobre niveles de contaminación, como demostrar que se necesita, y como mejorar ni idea, era mediocre el asunto. No había una institución clara para el seguimiento, era más informal todo, "che podes venir a ver esto", se resolvían así las cosas, en el marco de un buen relacionamiento".

(Autoridad Local N°2)

En síntesis, según se deduce de fragmentos de las entrevistas realizadas, en materia de Gestión de Residuos en el Municipio de Libertad durante el periodo 2015-2020 existió un alto nivel de coordinación intergubernamental entre Intendencia y Municipio en la que ambos niveles participaron en las definiciones, como en la provisión y el seguimiento del servicio.

7.4.3. La coordinación intergubernamental en mejora-realización de calles.

A diferencia de Ciudad del Plata donde la mejora-realización de calles fue competencia reservada al nivel departamental, y a diferencia de Ecilda Paullier donde recayó sobre el nivel municipal, en el caso de Libertad fue una competencia compartida, un caso de “pluralismo institucional” que se observó en la participación de ambos niveles de gobierno en la formulación la implementación. Este pluralismo institucional promovió un alto nivel de coordinación inter gubernamental donde Intendencia y Municipio se incluyeron en las definiciones sobre que calles intervenir y en la financiación, además de complementarse en la ejecución.

En los siguientes fragmentos de las entrevistas se indica que la definición sobre que calles arreglar fue compartida:

"Lo definíamos entre los dos, pero teníamos la prioridad el Municipio. El Intendente respetaba mucho la autonomía del Municipio "Yo puedo hacer 15 cuadras ¿Dónde las quien hacer", se trabaja así, en tal barrio y tal otro. Por supuesto que si el Intendente venia y nos decía "estuve en tal barrio y me pidieron tal calle, ¿no la podremos meter? ¿no la podremos hacer?". También nos pasaba a nosotros si teníamos un familiar o conocido en San José o en Rodríguez y nos pedían tal cosa se lo transmitíamos al Intendente y veíamos. Era de ida y vuelta ¿verdad?"

(Autoridad Local N°1)

"Ahí era competencia de los dos. Había dinero que lo manejaba el Municipio que lo destinaba a calles, personal y maquinaria del Municipio y de la Intendencia destinado a calles".

(Autoridad Local N°2)

Pero el principal hito del quinquenio en materia de mejora-realización de calles fue transformar la Ruta 1 vieja en la Avenida Principal del Municipio, intervención en la que ambos niveles de gobierno participaron en la formulación como en la implementación. En el año 2015 se comienza a manejar la iniciativa y en el 2016 se concreta. En esta obra también se observó la participación de ambos niveles en las

definiciones y en las ejecuciones. Archivos de prensa destacan la reunión entre partes en instancias de elaboración, y de la coordinación que implicó en términos generales.

En el sitio web institucional de la Intendencia de San José se destaca:

*"El intendente José Luis Falero y el equipo técnico de obras que integran el director de dicha área, Nelson Acosta, y los ingenieros Mariana Delgado, Magdalena Cerviño y Arturo Figueroa, junto al alcalde de Libertad, Sergio Valverde, se reunieron este jueves para analizar posibles modificaciones a la obra de remodelación de la principal vía de ingreso a esa ciudad, conocida como Ruta 1 Vieja"*²³

También en un portal de prensa departamental se observa como una autoridad nacional destaca la coordinación intergubernamental en ese caso, y de cómo esa experiencia debería ser tomada como una política de Estado:

*"Por su parte, el Director de Descentralización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Pedro Apezteguía, destacó la coordinación que existió entre el gobierno nacional, la ISJ y el Municipio para poder llevar adelante los trabajos. Apezteguía resaltó que se trata de una modalidad plenamente asentada como política de Estado para poder realizar obras como la inaugurada"*²⁴.

Esta percepción obtenida desde el análisis de prensa se confirma con entrevistas realizadas a una de las autoridades locales:

"El Ministerio de Transporte fue haciendo by-pass en diferentes pueblos, a Libertad le tocó un by pass de cinco kilómetros en la parte céntrica, entre zona franca y la ruta 45, se hizo una doble vía con cantero al medio iluminado, se parquizó, se colocaron estaciones saludables (.....) me acuerdo que se le pidió un informe a OSE y OSE dijo que ahí había saneamiento, pero yo como conocía y que tuve 21 años boliche ahí sabía que estaba roto, pero no iba agarrar una retro y empezar a romper ¿Qué hice?. El primer día que empezaron a trabajar seguí la retro y cuando escarba y toca un caño de hormigón de saneamiento y se desgranaba, y agarre una bolsa y junte ese material, me fui a la Intendencia y le dije al

²³<https://sanjose.gub.uy/municipio-de-libertad-realizo-planteos-al-ing-facello-sobre-la-obra-de-la-avenida-central-de-la-ciudad/> (disponible 28-7-22)

²⁴<https://www.sanjoseahora.com.uy/2016/12/24/quedo-inaugurada-nueva-avenida-de-libertad/> (disponible 28-7-22)

Intendente "este es el saneamiento que está debajo de la avenida que estamos hacinado, ¿te parece que da para hacerlo arriba de esto?". Llamó a OSE y hubo que hacer el saneamiento de nuevo."

(Autoridad Local N°1)

Respecto a la implementación del servicio, se observa también una alta coordinación intergubernamental. Sobre la complementariedad operativa, los entrevistados señalan que existió una división del trabajo entre niveles de gobierno donde el departamental realizaba calles nuevas y el municipal la mejora de las calles existentes mediante bache, y que además existía colaboración en cuanto a recursos organizacionales.

"Las calles nuevas las hacía la Intendencia, el mantenimiento lo hacía el Municipio hasta que nos daban los recursos, unas 10 o 15 cuadras, lo otro lo seguía haciendo Intendencia si se podía ¿no?. Si nos complementábamos totalmente. Por ejemplo en obras si la calle la hacíamos de forma directa es decir con personal municipal, ellos ponían la moto que nosotros no tenemos y nosotros ponemos la retro y un camión; el balastro lo ponía siempre la Intendencia y nosotros poníamos un rodillo que lo alquilábamos con recursos del FIGM. Es que la única manera de trabajar es esa, ensamblándose, no existe otra manera de trabajar".

(Autoridad Municipal N°1)

"La parte del bacheo lo resuelve el Municipio con maquinaria, recursos y personal propio; la parte de tramos extensos de calles ahí era la Intendencia con sus recursos porque eran recursos mayores (...) Si se dio complementariedad, sobre todo en este último periodo que con recursos propios tuvimos más autonomía. Antes no porque no teníamos ni recursos ni maquinaria, dependíamos de Intendencia. Cuando se determinó hacer calle Lavalleja, calle Colón, la calle 18 de Julio, ahí hubo calles que asumió el Municipio y otras la Intendencia, pero no hay personal ni maquinaria capacitada en el municipio para hacer por sí solas las calles así que se recurre siempre a Intendencia. Había un trabajo coordinado sí".

(Autoridad Municipal N°2)

También se observa el despliegue de instancias, aunque informales, de seguimiento de las que participaban ambos niveles de gobierno:

"Si se hacían, no muy institucionalizados, pienso que por lo reciente del Municipio. Era la segunda gestión de Valverde y predominaba mucho lo campechano y de amigos, esto de "voy y reviso", nada institucionalizado. Por ejemplo, cuando se hizo senda-peatonal que hicimos se puso a un funcionario para hacer seguimiento a la obra, y después estábamos los Concejales. En Gestión de Residuos no hubo nada, creo que es un caos, no lo estudian con criterios propios de la materia. ¿Nosotros que podemos opinar? Sí, sabemos que contamina el medio ambiente pero sobre niveles de contaminación, como demostrar que se necesita, y como mejorar ni idea, era mediocre el asunto. No había una institución clara para el seguimiento, era más informal todo, "che podes venir a ver esto", se resolvían así las cosas en el marco de un buen relacionamiento"

(Autoridad Municipal N°2).

"Cada tema que se tocaba teníamos al Director o a quien el Director asignara a coordinar con nosotros. Eran reuniones formales Directores-Concejo, Intendente-Concejo, Director de Descentralización-Concejo"

(Autoridad Municipal N°1).

En síntesis, según se deduce de fragmentos de las entrevistas realizadas y del análisis de archivos de prensa, en materia de mejora-realización de calles existió un alto nivel de coordinación intergubernamental en la que ambos niveles participaron de definiciones, de la provisión, y del seguimiento del servicio.

Cuadro XI. Niveles de coordinación entre Municipio de Libertad e Intendencia.

Servicio	Nivel Alcanzado	Observaciones
Gestión de Residuos	Alto	Inclusión de ambos niveles en la definición de mantener y mejorar lo heredado, y co-financiación. Complementariedad operativa y seguimiento informal.
Mejora de Calles	Alto	Inclusión de ambos niveles en definiciones y diseño de intervenciones, y cofinanciación. Complementariedad en la implementación y seguimiento informal.

Fuente: elaboración propia

Este alto nivel de coordinación entre Intendencia y Municipio de Libertad respondía a la relación de *congruencia partidaria completa* Intendente y Alcalde en un contexto de partido predominante con competencia intrapartidaria. Existieron incentivos para que la coordinación se tradujera en “buenas gestiones” de ambos niveles de gobiernos. Los fragmentos de las entrevistas realizadas, indican que existió una relación diferencial desde la Intendencia para con el Municipio de Libertad.

“La mayor incidencia la tenía aquel alcalde con mayor afinidad en lo político y en lo estratégico. Realizar una avenida de casi 11 millones de dólares en una localidad de 10 mil habitantes a veces puede ser tomado como un despropósito como fue en el caso de Libertad”.

(Autoridad Departamental N°3)

“Donde menor intervención y mayor apoyo se dio fue en Libertad. Yo a todo esto lo relaciono a un objetivo netamente político de privilegiar a quien es parte de mi núcleo duro y atiende menos a determinado partido político o fracción de un partido político en función de la fidelidad o no”.

(Autoridad Departamental N°4)

“El lugar donde siempre fue mejor visto Falero fue en Libertad, siempre tuvo un alto porcentaje de aceptación, eso puede ser por el mismo o porque yo estoy ahí, eso nunca se va a saber (...) la mejor manera de andar bien es que tu propia gente, tus referentes, tus líderes, se potencien en clave de partido. Si el Intendente no crece sus referentes no crecen, y si sus referentes no crecen el Intendente no crece”.

(Autoridad Local N°1)

7.5. Síntesis del capítulo de San José

La inclusión de San José como uno de los casos de estudio seleccionados responde a su condición de departamento con sistema de partidos predominante y distintos grados de congruencia partidaria entre Intendente y Alcaldes.

Durante el periodo 2015-2020 el Gobierno Departamental estuvo controlado por el PN, tres de los cuatro municipios pertenecieron al PN (Libertad, Rodríguez, Ecilda Paullier) y el restante al FA (Ciudad del Plata). Entre los municipios del PN dos alcaldes pertenecían al mismo partido pero a sublemas diferente al del Intendente (Ecilda Paullier y Rodríguez), y uno al mismo mismo sublema (Libertad).

En el caso de la relación entre Intendencia y Municipio de Ciudad del Plata, la evidencia revela que la RIG fue competitiva y condicionada por factores político-partidarios. En los dos servicios analizados, se observó un nivel bajo de coordinación intergubernamental. En la Gestión de Residuos, la Intendencia controló la formulación sin participación del Municipio, mientras que el Municipio gestionó la implementación sin la intervención de la Intendencia. En la mejora-realización de calles, el nivel departamental controló ambas etapas de manera excluyente.

Se argumenta que este bajo nivel de coordinación se debe a la incongruencia partidaria que no generaba incentivos para cooperar. Aunque el PN controlaba predominantemente el nivel departamental, percibía una amenaza de mediano plazo del FA, que controlaba el Municipio más poblado y con mayor número de votantes. Para no favorecer al FA, se descentralizó la provisión en Gestión de Residuos sin apoyó complementario, y no se descentralizó la mejora-realización de calles. Además, se creó una Agencia de Desarrollo que funcionaba como una entidad paralela a nivel local. Por su parte el nivel municipal tampoco encontró incentivos para cooperar con el nivel departamental, ya que su crecimiento electoral requería cuestionar la gestión al nivel departamental.

En los municipios de Ecilda Paullier y Libertad, la relación también estuvo influenciada por factores partidarios. Sin embargo, en ambos casos se registró cooperación intergubernamental, con mayor

coordinación en Libertad. Aquí, ambos niveles de gobierno participaron de la formulación e implementación de los servicios, definiendo conjuntamente la política pública, cofinanciando, complementándose operativamente y realizando seguimiento.

En Ecilda Paullier, la relación transitó de congruencia parcial a total, lo que explica la mejora en los niveles de coordinación. Inicialmente, se observó un nivel bajo que pasó a medio-alto en la Gestión de Residuos, con participación de ambos niveles en ambas etapas. En la mejora de calles, el municipio controló la formulación y ambos niveles participaron en la implementación.

En conclusión, la coordinación intergubernamental en San José muestra variaciones significativas dependiendo del grado de congruencia partidaria. Mientras que la congruencia partidaria completa facilita la cooperación intergubernamental, la incongruencia genera conflictos.

8. La coordinación intergubernamental en Salto.

Este capítulo aborda el caso del departamento de Salto, como caso de coordinación intergubernamental en escenarios bipartidistas y distintos grados de congruencia partidaria intergubernamental. El estudio abarca el Municipio de San Antonio como caso de incongruencia partidaria Intendente-Alcalde, Belén como caso de congruencia partidaria completa, y Villa Constitución como caso de congruencia partidaria parcial.

El capítulo comienza con una breve descripción política del departamento y su proceso de descentralización, posteriormente analiza caso a caso la coordinación intergubernamental donde se busca identificar niveles de coordinación entre Intendencia y Municipios, y finalmente se realiza una síntesis del capítulo y se exponen los principales hallazgos.

8.1 Sistema de partidos y proceso de descentralización en Salto.

Salto se ubica en el litoral-norte del país, tiene una superficie de 14.163 km² y una población de 130.065 habitantes. Su PBI representa el 2,7 % del PBI nacional, y cuenta con un PBI per cápita de 20.351 pesos constantes. Su actividad económica se compone por 20 % del sector primario, 25% del secundario, y 55% del terciario.²⁵ Esta diversificación se ha dado de forma acelerada en las últimas décadas, y la estructura económica pasó de concentrarse en la producción agropecuaria a un desarrollo hortifrutícola y de servicios (Morales & Nieto, 2011).

Respecto a lo político, desde la recuperación democrática en 1985 Salto viene siendo un escenario competitivo en el que han gobernado los principales partidos políticos: PC (1985-1990, 1995-2005, y 2010-2015), PN (1990-1995), y FA (2005-2010, 2015-2025). Desde las

²⁵ La información demográfica y económica presentada, corresponde al Observatorio Territorio Uruguay (OTU-OPP) <https://otu.opp.gub.uy/> y <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/promedio-ingresos-per-capita-valor-locativo-pesos-constantes-segun-departamento-total>

elecciones de 2005 Salto es un sistema bipartidista con polarización en dos bloques que posiciona a votantes del PN y al PC en un bloque y a los del FA en el otro (Morales & Nieto, 2011; Morales & Nieto, 2017).

Respecto al proceso de descentralización, los seis municipios de Salto tuvieron origen en las elecciones del 2010: Constitución, Belén, San Antonio, Valentín, Lavalleja, y Mataojo. En aquellas elecciones, pese a que no logró retener el Gobierno Departamental el FA pasó a ser el principal partido de oposición y ganó cuatro Municipios. Por su parte, el PC fue el partido más votado, y además de obtener la Intendencia ganó en el Municipio de Mataojo; y el PN ganó en el Municipio de Belén y resultó el principal partido de oposición en los tres municipios donde ganó el FA, Villa Constitución, San Antonio y Colonia Lavalleja.

En junio del 2010 la Junta Departamental aprueba el Reglamento de los Municipios con el Decreto 6497/10 que dispone: cada Concejo Municipal se reunirá al menos una vez por mes; que podrá ser convocado por el respectivo Alcalde cuando este lo requiera; que para sesionar se requerirá de al menos tres Concejales incluyendo el Alcalde como figura que lo preside ; que cada sesión debe registrarse en acta la cual debe ser elevada a la Junta Departamental; que se creará un Concejo Departamental de Descentralización integrado por la Intendencia y los Municipios para definir acciones conjuntas, analizar la ejecución presupuestal de los Municipios, y evaluar obras y planes de obras en zonas municipalizadas. No se determinó una distribución precisa de competencias entre lo departamental y municipal, aunque por la vía de los hechos los Municipios asumieron lo relacionado a higiene, necrópolis, y gestión de residuos, y la Intendencia mantuvo lo relacionado a calles y caminería rural, control del tránsito, y políticas sociales (Gil de Vargas y Oroño, 2012).

En las elecciones departamentales y municipales de 2015 el FA y el PC representaron el 89% de las preferencias electorales y el PN se

mantendría como tercera opción con menor apoyo electoral. El FA recupera la Intendencia Departamental con una leve diferencia sobre el PC y resulta Intendente Andrés Lima (lista 888 Agrupación Humanista Armando Aguirre-AHAA) con gran ventaja intrapartidaria (Morales y Nieto, 2017: 252). A nivel municipal se replicó el bipartidismo y la polarización. El FA recupera el Gobierno Departamental pero retrocede en lo municipal, obtuvo tres municipios (Belén, Villa Constitución, y Colonia Lavalleja), el PC obtuvo también tres (Valentín, San Antonio, y Mataojo), y el PN perdió el único municipio obtenido y fue tercero en los seis municipios. La congruencia partidaria intergubernamental fue del 50%, observándose congruencia completa en Belén, congruencia parcial en Constitución y Lavalleja, e incongruencia partidaria en San Antonio, Valentín y Mataojo (Morales y Nieto, 2017: 257-258)

El *Programa de Gobierno Departamental 2015-2020 Frente Amplio* mostraba una concepción democratizante de la descentralización, y reconocía la necesidad de dotar de mayor capacidad a los municipios. En su capítulo "*Compromiso con la democracia, la participación y la inclusión social*" el programa refería a la gestión municipal participativa" y las líneas propuestas eran la "*Implementación de Cabildos Abiertos anuales en Municipios*" (p:28), "*Conformación de un equipo de apoyo a la gestión municipal participativa y elaboración de proyectos, equipamiento, etc. en articulación con la Universidad de la República*" (pp:28), "*Adquisición de equipamiento para una gestión municipal participativa*" (pp:28), "*Asignación de equipamiento vial, recursos humanos y partidas de sostenibilidad para los mismos*" (p:28).

Estas aspiraciones se vieron limitadas por la dimensión económica. El Gobierno Departamental contó con el mismo presupuesto quinquenal que el periodo 2010-2015 debido a que la propuesta de un nuevo presupuesto no fue aprobada por la Junta Departamental lo que obligó

a mantener el mismo organigrama. Los Municipios fueron impedidos de transformarse en programas presupuestales específicos; la principal fuente de financiación fueran las transferencias nacionales (FIGM)²⁶ que fueron destinados a funcionamiento e inversión mientras la Intendencia se haría cargo de los salarios²⁷.

Las limitaciones económicas convivieron con una configuración política como principal factor estructurante del tipo de RIG y que condicionarían Los niveles de coordinación intergubernamental alcanzados.

"El vínculo con los municipios fue muy bueno, pero también había dos de tres Municipios del PC que fueron complicaditos, y naturalmente desde Lima había una orientación de anular los Municipios del PC y fortalecer los del FA"

(Referente Departamental Nº1)

"La incidencia política siempre está, porque son elecciones juntas, porque tal vez no servía que algún Municipio colorado le vaya bien, y por otro lado imponer excesos de competencias por parte de los Municipios sin respetar normas. Entonces se observó una tensión entre cierta imposición desde la Intendencia y cierta exigencia de autonomía por parte de los algunos Municipios, y esto estuvo atravesado por lo partidario"

(Autoridad Departamental Nº 2)

"Tenés que ser muy nabo para apuntalar un Municipio de la oposición, siempre hay que pensar primero en los de uno. Acá en Salto que se gana o pierde por unos 1000 votos, si apoyas un Acalde de la oposición corres el riesgo de perder la Intendencia, a no ser que acuerdes que en la próxima vaya con vos. Si no le va bien a nuestros Alcaldes estamos fritos"

(Autoridad Departamental Nº 3)

²⁶ El presupuesto nacional preveía asignar \$180.000.000 a los Municipios de Salto (13,5 % a Belén, 19,5% a Colonia Lavalleja, 14,5% a Mataojo, 22% a San Antonio, 12% a Valentín, y 18,5% a Villa Constitución). Véase

https://www.municipios.gub.uy/sites/default/files/Distribucion_FIGM_Quinquenal_2%20%283%29.pdf

²⁷ La totalidad del literal A y hasta el 40% del B se destinaria a financiar funcionamiento, y el 60% del literal B y la totalidad del C se destinaban a inversión.

8.2. La coordinación intergubernamental en un contexto bipartidista e incongruencia partidaria. La Intendencia de Salto y el Municipio de San Antonio.

En el periodo 2015-2020 el Municipio de San Antonio fue encabezado por el Alcalde Martin Barla del PC, quien en el periodo 2010-2015 fuese Concejal por el PN. En su segundo periodo, el Municipio de San Antonio sería gobernado nuevamente desde una relación de incongruencia partidaria Intendente-Alcalde y esto estructuraría una RIG conflictiva que determinaría los bajos niveles de coordinación.

"Fue una relación sumamente conflictiva. El Intendente no respetó al Alcalde ni al Concejo, a su vez el Alcalde junto al Concejo reaccionaron de la peor forma. El hecho supremo fue cuando el Intendente envió una cuadrilla para hacer un trabajo en el Municipio y hubo un enfrentamiento entre el Alcalde y los Funcionarios de la Intendencia, lo de las máquinas ¿te acordás?"²⁸

(Autoridad Municipal Nº 2)

"Fue un vínculo conflictivo. El Alcalde entendía que la Intendencia iba a hacer política y no a ayudarlos. En el barrio San Pedro el Municipio había sacado uno caños que era pasada para la casa de unos vecinos. Luego de varios reclamos de que los pusieron de nuevo y sin respuesta, fueron y le pidieron a la Intendencia. Entonces la Intendencia agarró, fue a colocar los caños y apareció Barla con la máquina".

(Autoridad Municipal Nº3)

"En San Antonio se abrió una guerra política explícita. Cuando el Intendente era Coutinho, Barla era su puntero político en San Antonio y hacía más cosas que el propio Alcalde porque el Intendente le daba todas las cosas a él para hacer, entonces eso se le quiso cobrar".

(Autoridad Departamental Nº 4)

²⁸ Sobre este episodio puede consultarse: <https://www.subrayado.com.uy/alcalde-embistio-tres-veces-una-maquina-municipal-la-intendencia-salto-n557095>; <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Alcalde-de-San-Antonio-embistio-una-maquina-municipal-de-la-Intendencia-de-Salto-uc731605>

8.2.1. Coordinación intergubernamental en Gestión de Residuos.

El principal problema de residuos en el Municipio de San Antonio se vincula con los residuos no domiciliarios emitidos por comerciantes y productores rurales. La estrategia desarrollada para dar solución fue la confección e instalación de canastos contenedores, la recolección a cargo del Municipio, y disposición final en vertedero de la ciudad capital. Esta estrategia se complementaba con la recolección de residuos domiciliarios que ya se ejecutaba mediante contratación de una empresa privada, también con disposición final en vertedero de la ciudad capital. Ambas acciones conformaban el sistema de Gestión de Residuos del Municipio.

"La principal novedad fue la creación de los contenedores. Hicimos 23 contenedores reciclados, los colocamos acá en barrio Albisu, en Garibaldi, en Parada Herreria, en la ruta hasta Tropezón. Fue una iniciativa propia del Municipio, te digo más vinieron de otros Municipios y de la Intendencia y le sacaban fotos porque nunca se aplicó en ningún lado. Era una idea muy económica. Compramos los canastos en los que se importan las motos, se les puso tejido, se les puso cartel de basura".

(Autoridad Local Nº 1)

"Como cambio, si podemos llamarle cambio, fue que se agregaron estos canastos en distintas zonas, son canastos que hicieron de fierro para la basura grande que no lleva el camión que pasa los lunes, miércoles y viernes, que lleva la basura de la casa, la bolsa chica. La idea era resolver donde tirar esa basura grande, que la gente y los productores sobre todo, la tiraban en cualquier lado porque no tenían donde tirarla, y se armaban pequeños basureros".

(Autoridad Local Nº 2)

Tanto el Plan Quinquenal (PQM) de San Antonio como los Operativos Anuales (POA), fueron elaborados por el Municipio de forma autónoma sin el involucramiento de la Intendencia, lo que indica autonomía en la formulación de sus políticas locales.

"Los hizo solo el Municipio. La propuesta la hacía el Alcalde y su Secretario, y el Concejo hacia alguna intervención. La Intendencia no se metía para nada. A todos los planes los hicimos nosotros".

(Autoridad Local 1)

"Los hacía solo el Municipio con algún asesoramiento muy puntual al principio de la Intendencia, pero los objetivos y las líneas eran definidos por el Municipio"

(Autoridad Local 2)

Específicamente sobre la formulación de ese cambio introducido en la Gestión de Residuos, se ratifica la autonomía municipal ya que este nivel fue el que definió y financió ese principal cambio sin la participación de la Intendencia.

"Esa novedad fue una iniciativa del Alcalde, luego la avaló por el Concejo. Fue una iniciativa exclusiva del Municipio. Se pagó con plata del Municipio. La Intendencia lo único que hacía era pasarnos en tiempo y forma el literal A, pero del B nos quedaron debiendo dos años".

(Autoridad Municipal N°1)

"Fue una política iniciada desde el Municipio, la Intendencia no participó para nada para nada. En algo sirvió, no fue suficiente, el grueso no lo atacó. Se financió todo con plata del Municipio. A diferencia del periodo anterior que no teníamos plata, ahora ya viene más plata, mucha plata".

(Autoridad Municipal N°2)

Respecto a la implementación de esa política, esta etapa también recayó enteramente sobre el nivel Municipal con nula participación de la Intendencia tanto la ejecución operativa como el seguimiento.

"Nosotros fuimos lo que los hicimos, colocamos y mantuvimos. No fue una política que la Intendencia dijera "me interesa ayudar". En síntesis, todo este proyecto fue diseño, realización y financiación del Municipio"

(Autoridad Municipal N° 1)

"La Intendencia solo hizo algunas averiguaciones cuando hubo algunas denuncias por basuras y esas cosas, pero mayormente al

seguimiento lo hacia el propio Municipio. El control sobre la empresa privada también lo hacia el Municipio, por ejemplo una vez no pasó por rotura de camión y hubo que llamara a la Intendencia para que llame al dueño de la empresa. En Gestión de Residuos de San Antonio la Intendencia no estuvo en nada”

(Autoridad Municipal Nº 2)

Observamos que el nivel de coordinación entre Intendencia de Salto y Municipio de San Antonio en materia de Gestión de Residuos fue bajo, dado que uno de los niveles se reservó la formulación y la implementación de la política pública (municipio) sin la participación del otro nivel (departamental).

8.2.2. Coordinación intergubernamental en realización-mejora de calles.

La mejora-realización de calles estaba contemplada en el PQM del Municipio y se preveían acciones en cada POA. El principal problema identificado era el estado de las calles lo que significaba un importante obstáculo para la transitabilidad y la salida de la producción. El Objetivo General 3 del PQM señalaba: *“Mejorar la logística de la producción y la comunicación terrestre de toda la zona del Municipio”* y como única Línea de Acción proponía *“Bituminización nueva en diferentes zonas del Municipio y en los lugares que no se puede realizar bituminoso nuevo, fortalecer el ya existente y la realización de nuevos caminos de firme tipo ripio con nuevas recargas de materiales y fortalecer las cabeceras de los puentes en los diferentes arroyos y pasos de la zona”*.

La formulación de este servicio fue reservada al Municipio sin integración de la Intendencia. El Municipio de forma unilateral definía que calles intervenir:

“Estuvo planificado, estuvo en el PQM, hacer en Garibaldi 300 metros, Barrio Albisu unos 800 metros, San Antonio 120 metros. Siempre lo diseñamos nosotros, nosotros priorizábamos las calles a pedido de los vecinos, y La Intendencia no estuvo en nada, ni en apoyo técnico”

(Autoridad Local N°1)

"El Concejo Municipal definía que calles arreglar, hicimos una recorrida, inclusive reuniones con vecinos y todo eso"

(Autoridad Local N° 2)

"El Concejo definía que calles arreglar, hicimos una recorrida inclusive"

(Autoridad Local 3)

Respecto a la implementación para concretar lo formulado, no se avanzó debido a la retención, por parte de la Intendencia, de los recursos financieros provenientes del gobierno nacional y por ausencia de complementariedad.

"Tuvimos problemas con literales, trancadas de plata. En calles no se pudo llegar hacer nada, salvo alcantarillado que se ha hecho en barrio Albisu y a vecinos de adentro del pueblo por problemas de desagüe. Pero en calles nunca se pudo hacer nada. Mantuvimos las calles a máquina y colaboración de los vecinos con material"

(Autoridad Local N°1)

"Con la plata que les vino pudimos comprar maquinaria, tenía motoniveladora, una retro, un camión más, se fue equipando. Lo que hacía el Municipio de calles lo hacía solo el Municipio, maquinaria, personal, combustible, material, no hubo trabajo en conjunto".

(Autoridad Local N°2)

"No hubo cambios en tema de calles, lo único que se hizo fue la entrada que fue un trabajo con Intendencia y OPP. Era un reclamo desde el territorio, Alcaldes, Concejales, vecinos, era una demanda del Municipio y los vecinos; pero el resto de las calles se mantuvieron igual".

(Autoridad Local N°3)

El nivel de coordinación intergubernamental entre Intendencia de Salto y Municipio de San Antonio en el servicio de realización/mejora de calles fue bajo. Solo uno de los niveles, en este caso el nivel municipal, formuló unilateralmente que calles intervenir y fue el único en ejecutar, mientras el nivel departamental no participo en definir

qué calles intervenir ni de qué manera, no realizó aportes organizacionales, ni facilitó los recursos financieros necesarios.

Cuadro XII. Niveles de coordinación Municipio de San Antonio e Intendencia (2015-2020)

Servicio	Nivel Alcanzado	Observaciones
Gestión de Residuos	Bajo	El Municipio definió, financió y ejecutó la estrategia de cambio sin participación de la Intendencia.
Mejora y Realización de Calles	Bajo	El Municipio definió que calles intervenir. No se registra la concreción de intervenciones debido a obstáculos presentados por Intendencia.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas a informantes calificados.

Ese bajo nivel de coordinación estuvo condicionado por una RIG conflictiva explicada por la incongruencia partidaria entre ambos elencos gubernamentales dentro de un sistema departamental bipartidista y altamente competitivo en ambos niveles.

"La responsabilidad era estrictamente partidaria, Lima no quería que nos vaya bien. San Antonio son 2000 votantes, y claramente no les servía una buena gestión de San Antonio (...).El lio de las maquinas cuando vinieron a torear estuvo todo programado porque a los dos días venia Talvi que largaba la campaña, y Talvi no vino".

(Autoridad Municipal N° 1)

"Claramente que lo partidario explica ese tipo de vínculo. Desde el Alcalde se decía que la Intendencia iba a hacer política. Al principio se le pedía colaboración al Alcalde, y una vez mando un funcionario pero cuando vio un Director los echó diciendo "esto es política".

(Autoridad Municipal N° 2)

"Cuando un Municipio que no es del palo de uno va progresando más que otros, aparecen estos personajes a meter palos en la rueda. Por ejemplo con Barla en San Antonio, una persona muy especial pero que hace mucho y es muy caudillista, y hace todo políticamente, política partidaria, y eso rechina en quienes no son del palo (...) entonces se abrió una guerra política explícita, y había que hacerle a Barla lo mismo que el hizo al Municipio del Frente, entonces en ese juego

estamos. Cuando el Intendente era Coutinho, Barla era su puntero político en San Antonio y hacia más cosas que el propio Alcalde porque el Intendente le daba todas las cosas a él para hacer, y eso se quiso cobrar de vuelta.”.

(Autoridad Departamental N° 4)

8.3. La coordinación intergubernamental en un contexto bipartidista y de congruencia partidaria completa. La Intendencia de Salto y el Municipio de Belén.

Desde la dimensión política, el Municipio de Belén transitó desde la incongruencia partidaria hacia la congruencia completa. En el período 2010-2015 el Alcalde pertenecía al PN y el Intendente Departamental al PC, en el periodo 2015-2020 resulta Alcalde Rodolfo Hernández perteneciente al sublema “Siempre con y por la gente” y la Lista 888 (AHAA), mismo sublema y misma lista que el Intendente electo.

Un escenario de congruencia completa en un bipartidismo genera complejidades ya que existen incentivos para desarrollar RIG de tipo cooperativas porque a los *incumbent* de ambos niveles les beneficia una buena gestión del otro, pero a su vez no es claro clarificarse si el respaldo del Intendente en la circunscripción municipal se debe al liderazgo propio o de quien resultó Alcalde, o si el Alcalde resultó tal por mérito propio o por ser referente del Intendente en territorio. Esta complejidad motiva pretensiones de centralización desde el nivel superior como de autonomía desde el nivel inferior.

En el caso de Belén esta complejidad no logró resolverse y culminó con el distanciamiento político entre Intendente y el Alcalde. Desde el nivel departamental se buscó centralizar aspectos de la dimensión administrativa provocando la reacción del nivel municipal, y el equilibrio final fue ceder ante la autonomía municipal para formular políticas locales y la integración de ambos niveles en la implementación:

"Yo soy acérrimo enemigo del clientelismo, y a eso el Intendente lo sabía. Otra diferencia que tuvimos fue con la maquinaria para hacer caminería rural. Cuando llegaban las maquinas el lío era quien las mandaba. Si al Intendente y a quienes los secunda les deja libertad total hace lo que a ellos les parece y en este caso hubiesen hecho seguramente favores políticos, y yo trataba de que las cosas se hicieran más justas, más equitativas, lo más transparente posible"

(Autoridad Local Nº 1)

El reconocimiento de la autonomía municipal se observaría en la no injerencia en la elaboración del PQM y de cada POA:

"Al Plan Quinquenal y a los POA, a la propuesta inicial la llevaba el Alcalde y el Secretario que tiene conocimiento interno del funcionamiento del Municipio. La Intendencia no intervenía en eso"

(Autoridad Local Nº1)

"Los planes lo elaborábamos desde el Municipio en consenso, la Intendencia no se metió pero nos iban aprobando lo que medianamente se podía hacer porque hay muchas cosas como el personal, que lo paga Intendencia"

(Autoridad Local Nº 2)

8.3.1 La Coordinación intergubernamental en Gestión de Residuos.

En el área de Gestión de Residuos la situación en Belén era problemática. Existía una recolección de baja frecuencia que generaba rápido colapso en los recipientes de disposición domiciliaria, animales sueltos que provocaban derrame de residuos, y un vertedero municipal que contaminaba las napas subterráneas y la ganadería.

"La necesidad de cambiar el sistema era algo que se venía pidiendo hace tiempo. La recolección se hacía con camión abierto, dos veces por semana, y se disponía de todo el horario. Se afectaba cinco funcionarios, un chofer, y dos arriba y dos abajo recolectando. Las críticas era que eran muchos funcionarios, pero sino en vez de hacer dos viajes al vertedero tenías que hacer diez, una cosa de locos en tiempo y gastos. Era un sistema peligroso para los funcionarios, cuando llovía no hacíamos la recolección"

(Autoridad Municipal Nº1)

"Lo de la basura era un relajo. Los canastos se llenaban, a veces por algún motivo el camión no pasaba, perros y caballos desparramaban, basureros por doquier (.....) el vertedero también un relajo. Un campo con un alambrado de un metro, y bolsas que vuelan para todos lados, eso es malísimo para el ganado"

(Autoridad Municipal Nº 2)

Para abordar el problema se optó por la contenodorización gradual, cambios en el modo de recolección, promoción de la clasificación, cierre del vertedero local, disposición final en la capital departamental. La estrategia impulsada fue diseñada por el nivel municipal sin participación del nivel departamental, aunque encontró sinergia en las políticas departamentales referidas a la Gestión de Residuos, como contenodorizar, cerrar vertederos locales con la disposición final en la ciudad capital.

"La Dirección de Descentralización comenzó a generar vínculos entre Municipios y la Intendencia. Eso llevó a incluir en un proyecto grande que fue Salto al Interior, el trabajo con los residuos. Se llegó a tener tres localidades definidas que eran Arapey, Belén y Constitución. Se comenzó con la separación y con concientización a nivel de primaria y secundaria. Luego se puso un servicio de recolección de contenedores públicos y de bolsones donde la gente ponía el material reciclable. La recolección de residuos común digamos la hacíamos desde la Intendencia, con disposición final en Salto y eliminamos tres vertederos del interior".

(Autoridad Departamental Nº5)

En una entrevista para un medio institucional, el entonces Director de Descentralización indicaba que el proyecto de Belén se financia con recursos nacionales y municipales, y que la estrategia coincidía con objetivos macro de la Intendencia de Salto en materia de Gestión de Residuos ²⁹.

"Fue un proyecto con OPP y la Intendencia, Salto al Interior, que compraron contenedores que al principio no daban y los municipios se

²⁹ <https://www.salto.gub.uy/acerca-de-salto/noticias/item/4347-en-belen-los-residuos-seran-depositados-en-contenedores> (disponible el 14-01-2022)

encargaron de comprar el resto. Hubo una recolectora de residuos que también mejoro mucho. Disposición final en Salto”.

(Autoridad Departamental N°3)

“Consistía en la adquisición de contenedores y de un camión recolector levanta contenedores, con disposición final en Salto. Ideamos colocar al lado de cada contenedor unos bolsones con el objetivo de reciclar. También hicimos talleres de concientización. El proyecto lo armó el Concejo con apoyos de técnicos de OPP, creo que hubo una pequeña participación técnica de Intendencia.”.

(Autoridad Municipal N° 1)

“La idea salió del Municipio, los técnicos de la Intendencia le dieron la forma. No recuerdo los porcentajes pero a los contenedores los compró el Municipio con dinero de OPP por proyecto, la Intendencia ponía el camión para la zona y hacia el traslados a Salto”.

(Autoridad Municipal N°2)

En síntesis, la estrategia para paliar la problemática de residuos en el Municipio de Belén fue iniciada y formulada por el propio Municipio sin la participación de la Intendencia de Salto, pero encontró sinergia con el nivel departamental que ya había diseñado una política global de ir hacia la utilización de contenedores y de cerramiento de vertederos del interior departamental.

Respecto a la implementación de este cambio, existió voluntad inicial de una integración intergubernamental principalmente en la complementariedad operativa pero que no se dio con la calidad esperada, y que ante la ausencia de mecanismos formales de seguimiento no se pudieron aplicar los correctivos necesarios.

“El acuerdo era que nosotros comprábamos contenedores, aportábamos funcionarios, colocábamos bolsones y hacíamos talleres, y ellos aportaban el camión recolector y también funcionarios. La idea original era que desde Belén íbamos a tener el control de ese camión, pero termino siendo controlado por Salto”.

(Autoridad Municipal N° 1)

"Quedó medio enclenque por los camiones que no respetaron los días de pasada, y por la gente que no apoyó y decirle las cosas a la gente es difícil en estos pueblos porque son tus vecinos, tus votantes. Muy desorganizado todo (...) No recuerdo los porcentajes pero a los contenedores los compró el Municipio, la Intendencia ponía el camión y hacía el traslados a Salto."

(Autoridad Municipal N° 2)

"Intendencia compró algunos contenedores, la recolectora y puso el chofer, y el Municipio pusieron contenedores y algún personal".

(Autoridad Departamental N° 3)

Pese a las complejidades observadas, el cambio en el modelo de Gestión de Residuos en el Municipio de Belén contó con la complementariedad de ambos niveles de gobierno en su implementación, donde el Municipio fue responsable de contenedorizar y de sensibilizar a la población, y la Intendencia de la recolección y la disposición final.

8.3.2 La coordinación intergubernamental en realización-mejora de calles.

El servicio municipal referido a realización-mejora de calles estaba indicado como uno de los componentes del Plan Quinquenal del Municipio de Belén, identificándose el deterioro de calles como problema a solucionar, y abordado en cada Plan Operativo Anual. Respecto a la etapa de formulación del servicio, fue reservada al Municipio e inclusive se señalan la reivindicación de esa autonomía en algunos hechos concretos, y la coordinación entre niveles se desarrolló más en la etapa de implementación.

El Municipio fue el actor que definió las calles a realizar o mejorar y fue el principal financiador de las intervenciones en materia de calles, definiciones tomadas con independencia respecto a la Intendencia Departamental.

"Que calles asfaltar lo decidía el Concejo. Nosotros definíamos el presupuesto y la Intendencia solo maquinaria, pero al presupuesto lo

elaboramos nosotros (....) Una vez vinieron máquinas y empezaron a levantar calles y yo ni enterado, eran otras calles y con otro tratamiento por orden del Coordinador de Obras. Yo fui y dije que a mí no me consultaron y pararon”.

(Autoridad Municipal N° 1)

“Que calles arreglar las definía el Municipio, esa libertad siempre existió”.

(Autoridad Municipal N ° 2)

“En cuanto a calles se coordinó con los municipios, sobre todo Belén y Constitución. Los Municipios definían que calles querían arreglar. Los Alcaldes nuestros nos decían mirá tengo 8 calles para arreglar, y si podíamos íbamos y las arreglábamos, así como estamos hablando yo y vos, sin nada técnico”.

(Autoridad Departamental N° 6)

Respecto a la etapa de implementación de este servicio en el Municipio de Belén, se observaría una mayor integración entre niveles de gobierno, sobre todo en cuanto a complementariedad organizacional.

“Nosotros poníamos el dinero para el material y el personal que se precisara, y ellos la maquinaria. Así fue como se hizo una preciosa reparación en toda una parte céntrica, se hicieron unas seis o siete cuadras de Mevir que eran muy reclamadas por años y años, se asfaltó Álvarez Sánchez, se asfaltó desde la rotonda hasta el gimnasio. No nos daba para comprar máquinas, nos llegaba poco dinero”

(Autoridad Municipal N°1)

“La Intendencia ponía la maquinaria, y el municipio la plata y el personal. Linda coordinación se hizo”

(Autoridad Municipal N°2)

“Casi todo lo hacía la Intendencia en recursos, maquinarias y mano de obra. En Belén y Villa Constitución hubo algo más, con dinero, algún obrero o alguna maquinaria de territorio, cedían lugares para que los obreros se quedaran, cortaban la calle, ese tipo de participación”.

(Autoridad Departamental N ° 6)

El vínculo partidario entre gobernantes de ambos niveles de gobierno, en este caso de congruencia completa, explica la no conformación de ámbitos formales de seguimiento, y el predominio de mecanismos informales como el partidario.

"No había ningún ámbito formal ni frecuente para hacer seguimiento de esas intervenciones (...) yo llamando al Director de Obra, a algún encargado, al Secretario de la Intendencia, con el Intendente excepcionalmente, con el Director de Hacienda. Estaba arriba de los expedientes y hablaba con el que había que hablar"

(Autoridad Municipal N° 1)

"No había un ámbito frecuente para seguir las obras, pero si se convocaba al Director de Obra y a su gente venían, inclusive hasta el Intendente ha venido".

(Autoridad Municipal N° 2)

"No hubo ámbito de seguimiento, los Alcaldes iban y hablaban con el Director de Obras derecho nomas, y ahí pesa lo partidario"

(Autoridad Departamental N° 3)

"No hubo ámbitos formales de seguimiento para las obras en los municipios, se iba políticamente. Los Alcaldes me llamaban a mí o al coordinador, o íbamos nosotros, primaba lo informal. Había un Coordinador de Obras que hacía más el trabajo en el territorio. Íbamos, decíamos hay que hacer 10 calles, hacíamos 10 calles, pero no había un proyecto técnico."

(Autoridad Departamental N°6)

Por tanto, para el servicio realización-mejora de calles en Belén (2015-2020) se alcanzó un nivel medio de coordinación intergubernamental Municipio-Intendencia. El nivel municipal controló la formulación al indicar que y cuantas calles realizar-mejorar, mientras existió integración en la etapa de implementación donde la Intendencia aportó maquinaria y personal, y el Municipio aportó la financiación.

Cuadro XIII. Niveles de coordinación observados entre Municipio de Belén e Intendencia.

Servicio	Nivel Alcanzado	Observaciones
Gestión de Residuos	Medio	Municipio define y financia la política pública sin participación de Intendencia. Municipio e Intendencia participan en implementación.
Mejora y Realización de Calles	Medio	Municipio define política pública sin participación de Intendencia. Municipio e Intendencia participan en implementación de la política

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas en profundidad

Durante el periodo de estudio, la Intendencia de Salto y el Municipio de Belén alcanzaron niveles medios de coordinación en el suministro de los servicios seleccionados. La formulación de los cambios fue controlada por el nivel municipal sin participación del nivel departamental, y ambos niveles integraron la implementación. Este nivel de coordinación estuvo condicionado por un tipo de RIG que tensionó hacia la centralización y hacia la descentralización debido a la dificultad de clarificar que nivel de gobierno había conseguido el mayor apoyo electoral, que finalmente la situación de equilibrio fue el reconocimiento de la autonomía municipal para formular mejoras en servicios pero una voluntad política poco clara para el desarrollo de procesos y logro de resultados desde el nivel departamental, y una complementariedad operativa en la fase de implementación.

"Medio de principio nomas nos divorciamos. El problema era que Lima quería llevar la pelota adelante en el Municipio viste. Un año habremos trabajado medianamente bien, teníamos diferencias bastante notorias de cómo se lleva adelante un gobierno, a pesar de ser del mismo partido y de la misma lista,"

(Autoridad Local N° 1)

"Empezando que nunca se sabe de quienes son los votos, si me habían votado a mí o a Andrés y eso a él le daba bastante confianza pese que el Alcalde tenía un pensamiento distinto(...)El hecho de pertenecer al mismo partido obviamente ayuda, al menos en comparación con lo que fue Valentín y Pueblo Fernández (Matajojo). Creo que Lima tenía incentivos para que a mí me vaya bien, pero teníamos diferencias muy marcadas. Entonces cuando llegó la época

electoral el hizo todo un trabajo que fue buscarse tres o cuatro personas que lo representaran como candidatos Alcaldes para ganar la elección".
(Autoridad Local N° 1)

"Yo pensé que eso le iba a permitir hacer mejorar las cosas, que íbamos a avanzar en descentralización siendo del mismo pelo, pero se siguió con esas burocracias de solicitar compras, de que no te den técnicos, de que un foco demora dos meses. Cuando gana la Alcaldía le dije "bueno ahora sos tú del mismo palo y no le vas a errar ni de casualidad" pero se siguió en lo mismo".

(Autoridad Municipal N° 2)

8.4. La coordinación intergubernamental en un contexto de bipartidismo y congruencia partidaria parcial. Municipio de Villa Constitución e Intendencia de Salto (2015-2020)

En el periodo 2015-2020 el Municipio de Villa Constitución continuó gobernado por el FA y pasaría a mantener una relación de *congruencia partidaria parcial* con el nivel departamental dado que Intendente y Alcalde eran del mismo partido pero de distintos sublemas y distintas listas. La congruencia partidaria parcial junto a la importante diferencia electoral interpartidaria e intrapartidaria a nivel local y la coincidencia de que Intendente y Alcalde podrían ser reelectos fueron elementos que estructuraron las RIG y por ende determinaron los niveles de coordinación intergubernamental.

Este escenario le permitió a la gestión del nivel municipal un apoyo diferencial desde la Intendencia, no solo porque aumenta el poder de negociación del nivel municipal sino porque también habilitó acuerdos electorales que favorecieron a un relacionamiento positivo entre niveles.

8.4.1. Nivel de coordinación intergubernamental en servicio de Gestión de Residuos.

Al igual que en el Municipio de Belén, el área de Gestión de Residuos era de una situación problemática en Villa Constitución y muy sentida

por las autoridades locales, y consistía básicamente en la deficiencia del sistema tradicional de gestión: colapso de recipientes de disposición domiciliaria, recolección de baja frecuencia, y un vertedero local a cielo abierto que generaba contaminación.

"Ahí tuvimos un grado importante de avance, tuvimos un proyecto con el apoyo de un Salto al Interior con un sistema nuevo de recolección de residuos, con contenedores, clasificación, y la idea principal era erradicar el vertedero local y que el residuo se fuera a Salto".

(Autoridad Local N° 1)

"El principal cambio fue poner contenedores, bolsones para clasificar, y acceder al camión recolector y compactador. Hicimos campañas importantes de cambio cultural en escuelas, liceo y UTU, y programas sociales que estaban a la vuelta (...). Fue una idea que teníamos pensada antes de asumir porque era un problema muy jodido en Constitución, queríamos darle una solución al vertedero, a la recolección, buscar una nueva forma".

(Autoridad Local N° 2)

Los entrevistados indican que se observa una gran sinergia entre las inquietudes municipales y las políticas departamentales, convergencia que hace difícil identificar desde que nivel de gobierno se inicia la política:

"La Dirección de Descentralización comenzó a generar vínculos entre Municipios y la Intendencia. Eso llevó a incluir en un proyecto grande que fue Salto al Interior, el trabajo con los residuos. Se llegó a tener tres localidades definidas que eran Arapey, Belén y Constitución. Se comenzó con la separación y con concientización a nivel de primaria y secundaria. Luego se puso un servicio de recolección de contenedores públicos y de bolsones donde la gente ponía el material reciclable. La recolección de residuos común digamos la hacíamos desde la Intendencia, con disposición final en Salto y eliminamos tres vertederos del interior".

(Autoridad Departamental N°5)

"Fue una idea que teníamos pensada antes de asumir porque era un problema muy jodido en Constitución, queríamos darle una solución al vertedero, a la recolección, buscar una nueva forma, pero en la gestión fue una propuesta desde la Intendencia con el proyecto Salto al Interior que encontró en nosotros la preocupación. Hubo una

alianza con termas, Belén y la Intendencia para trabajar la problemática”.

(Autoridad Municipal N°2)

“Fue una idea que nosotros iniciamos, la redactamos y luego la compartimos con Belén, pero ya desde el periodo 2010-2015. Nosotros se lo propusimos a la Intendencia, y Salto al Interior nos escuchó y lo tomó, y lo mejoró”.

(Autoridad Municipal N°1)

Respecto a la participación de los niveles de gobierno en la formulación-producción de ese cambio en el servicio de Gestión de Residuos, existió integración de ambos niveles en dicha fase:

“En cuanto al presupuesto hubo si complementariedad, porque la plata inicial de OPP no daba para todo y los municipios compraron más contenedores”.

(Autoridad Departamental N°3)

“Fue un plan inicialmente pensado para la ciudad, el diseño fue de la Intendencia, con políticos y técnicos de la Intendencia, no se convocaron a los Municipios. Después cuando comenzó a funcionar el sistema se comenzó a ver la forma de extenderlo a todo el departamento y se comenzaron a incluir Municipios. La cosa fue así. Se presentaba la estrategia general al municipio y el municipio decidía si se sumaba o no y cómo”.

(Autoridad Departamental N°5)

“Nosotros participamos en el diseño y en la redacción del proyecto”.

(Autoridad Municipal N°2)

“El Municipio puso recursos, la Intendencia puso recursos, y OPP puso recursos. Nosotros participamos en el diseño del proyecto y también del presupuesto”.

(Autoridad Municipal N°1)

Respecto a la participación de los niveles de gobierno en la implementación-provisión de dicho cambio en el servicio de Gestión de

Residuos, también existió participación de ambos niveles expresada en la complementariedad organizacional y en seguimiento entre la Intendencia y Municipio:

"La intendencia ponía el camión, algunos contenedores, algunos funcionarios, y técnicos para los talleres; nosotros compramos otros contenedores, aportábamos también personal y articulábamos con demás instituciones y grupos el tema de los talleres. A veces el camión de la Intendencia no podía pasar o se retrasaba y llevábamos nosotros la basura con nuestros camiones hasta que accedimos al camión recolector levanta contenedores (...) nos juntábamos cada 15 días para ver la marcha y ver cosas de mejora. Era un ámbito bastante institucionalizado"

(Autoridad Municipal N°2)

"El Municipio puso recursos, la Intendencia puso recursos y OPP puso recursos (...) Hubo un buen seguimiento sí, nos reunimos frecuentemente. Participaba gente de Intendencia, el coordinador del Municipio y el Alcalde también".

(Autoridad Municipal N°1)

"Intendencia aportó técnicos para la redacción del proyecto, compró algunos contenedores y recolectora y puso chofer, y el Municipio puso contenedores y algún personal. Hubieron varios meses que se siguió el proyecto, que se miraba como iba evolucionando el proyecto, como se llegaba, cosas a mejorar, etc".

(Autoridad Departamental N°3)

Se registra un nivel de coordinación intergubernamental alto entre Intendencia y Municipio en los cambios del servicio de Gestión de Residuos. Ambos niveles se integraron en la formulación, desde el diseño de la estrategia hasta el diseño del presupuesto; y en la implementación se registra complementariedad organizacional y ámbitos de seguimiento. A diferencia de lo observado para el Municipio de Belén, en el Municipio de Villa Constitución se registra un mayor grado de seguimiento del proyecto que pretendió reformar el sistema de Gestión de Residuos, que si bien fueron mediante mecanismos

también informales, se deduce un mayor intercambio entre autoridades de ambos niveles.

8.4.2. Nivel de coordinación intergubernamental en realización-mejora de calles.

La realización-mejora de calles aparecía como prioridad para el Municipio de Villa Constitución en el periodo (2015-2020). En su Plan Quinquenal Municipal (PQM), el Municipio de Villa Constitución fijó como Objetivo General N°1 *"Mejorar la infraestructura de calles, Municipio y espacios públicos con criterio de accesibilidad y conectividad"* para solucionar el problema de *"Deterioro de infraestructura de calles y espacios públicos"*, y cuya primera línea de acción era *"Bituminización y recapado de calles de Villa Constitución"*. Por su parte, la Intendencia Departamental priorizaba la Camineria Rural, dando autonomía de decisión a las autoridades municipales en la mejora-realización de calles internas.

"En cuanto a calles internas de los Municipios ahí se coordinó sobre todo con Belén y Constitución, en Lavalleja se hizo algo, en Mataojo se planificó pero no se llegó a ejecutar, en San Antonio el Alcalde no nos dejó trabajar, y Valentín fue bastante polémico porque no rendían los fondos de OPP, problemas Alcalde e Intendente, fue un municipio distante a la Intendencia".

(Referente Departamental N°6)

El Municipio de Villa Constitución controló la etapa de formulación del servicio de calles sin participación de la Intendencia, definiendo unilateralmente cuáles y cuantas cuadras intervenir.

"En calles hubo un cambio significativo ¿no?. La Intendencia volcó una cuadrilla vial para Constitución y tenía un capataz pero nosotros supervisábamos. Ahí se pudo trabajar en arreglos y mantenimiento de casi la totalidad de calles urbanas y suburbanas. Al cronograma de trabajo lo diseñamos desde el Municipio, indicábamos que calles queríamos arreglar".

(Autoridad Municipal N°1)

"La mayor política fue haber logrado la bituminización de las calles que nos habíamos planteado como Juan Chúa, Rivera y Uruguay. A las calles que queríamos arreglar la definimos nosotros. La Intendencia varias veces nos pedía que calles queríamos arreglar y ahí avanzábamos en coordinaciones con Dirección de Obras".

(Autoridad Municipal N°2)

"Los Municipios definían que calles querían arreglar, ahí si había coordinación. Los Alcaldes nuestros nos decían "mirá tengo 8 calles para arreglar", y si podíamos íbamos y las arreglábamos, pero así como estamos hablando yo y vos, sin nada técnico".

(Referente Departamental N° 6)

Respecto a la etapa de implementación del servicio de calles en el Municipio de Villa Constitución, se observaría complementariedad Intendencia y Municipio en aspectos operativos, y a diferencia de lo observado para Belén se registra seguimiento del plan de intervenciones viales, que si bien fue mediante mecanismos informales expresan un mayor intercambio entre autoridades de ambos niveles.

"Nosotros (Municipios) comprábamos el material y personal, y ellos (Intendencia) aportaban maquinaria y también personal. Ellos nos ayudaron mucho también a ajustar el presupuesto (...).No eran instancias formales, nosotros las exigíamos constantemente y venía el Director de Obra y su gente. Siempre tuvimos buen dialogo con la Intendencia, todo lo que propusimos lo apoyaron y eso fue bueno (...) Eso en otros municipios no se vio porque cuando nos junábamos todos los municipios se veía que no había buen vínculo."

(Autoridad Municipal N°2)

"Nosotros poníamos el combustible, material y algo de personal, la Intendencia ponía material, maquinaria y personal (...) Siempre tuvimos relacionamiento contacto con la parte de la Dirección de Obra, tanto con el Director General como con el Capataz, o nosotros íbamos o ellos venían, y cuando hacíamos los relevamientos sistema andábamos juntos".

(Autoridad Municipal N°1)

Para el Municipio de Villa Constitución se alcanzó un nivel medio de coordinación Municipio e Intendencia en el servicio de calles, nivel que

se caracteriza porque uno de los dos niveles de gobierno controla la formulación-producción del servicio de forma independiente y sin integración del otro, y a su vez existe participación de ambos en la implementación-provisión. En este caso, el nivel municipal controló la formulación al ser el principal financiador y al definir con criterios propios cuantas calles realizar-mejorar y cuáles de ellas, mientras existió integración a nivel organizacional donde la Intendencia aportó recursos, maquinaria y personal, y el Municipio aportó la financiación y personal.

Cuadro. XIV. Niveles de coordinación entre Municipio de Villa Constitución e Intendencia.

Servicio	Nivel Alcanzado	Observaciones
Gestión de Residuos	Alto	Municipio e Intendencia definen política pública Municipio e Intendencia participan en implementación de la política pública.
Mejora y Realización de Calles	Medio	Municipio define política pública sin participación de Intendencia. Municipio e Intendencia participan en implementación de la política

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas a informantes calificados.

El hecho de que los gobernantes de ambos niveles pertenecieran al mismo partido favoreció a una RIG tipo cooperativa que supo superar tensiones y canalizarlas de mejor manera.

"No fue conflictivo porque eran del mismo partido, y ser del mismo partido facilita la relación porque se llega más rápido a los acuerdos, a mantener vínculos mejores, a discutir con mayor soltura, a decirse las cosas solo hubo inconvenientes para acceder a algunos recursos, pero no tuvimos mayores problemáticas. Las tensiones eran por recursos y no por quien hacía que, era porque no llegaban todas las partidas y no podíamos cumplir lo planificado, pero no fue una relación conflictiva."

(Autoridad Municipal N°1)

"La Intendencia estaba pasando por una situación particular en lo económico y tal vez hizo uso de esos recursos, y eran consiente de que al ser del mismo partido no íbamos a tener ninguna queja mayor".

(Autoridad Municipal Nº 2)

A su vez el hecho de que Alcalde perteneciera al mismo partido que el Intendente pero a diferente lista en un sistema bipartidista departamental, aumentó su capacidad de negociación respecto sus pares. Ese poder relativo superior es dado por tener consensos electorales distintos y por tener el mismo interés de ser reelectos, poder que se observaría en un apoyo diferencial desde la Intendencia a cambio de la disposición a fusionar ambos consensos electorales, lo que le era funcional a los intereses de reelección del Intendente.

"El Alcalde de Constitución fue el que tuvo mayor incidencia de todos. Por lo que percibo y pude ver fue un mayor respaldo del Concejo y eso facilitaba el vínculo con el Intendente".

(Autoridad Municipal Nº 2)

"El peso político mandó mucho, basado en votos. Los votos eran míos, de mi línea inicial y luego cuando decido unirme a la línea del Intendente nos prestó más atención. El peso político plasmado en la elección del Municipio, nosotros marcamos una diferencia importante hacia los demás partidos y a la interna del Frente Amplio, y creo que eso fue lo que hizo que el Intendente nos prestara más atención. En Belén por ejemplo hubo un divorcio y eso llevó a un trancazo, y el Intendente no llegaba como llegaba a Constitución por ejemplo".

(Autoridad Municipal Nº 1)

"Si eras del partido del Intendente, y si te ibas para la lista del Intendente, tenías más favoritismo. Eso pasó con Belén que el Alcalde era de la línea y al principio tenía todo el apoyo, luego el Alcalde le retira el apoyo de una manera poco creíble. Mientras Constitución se acerca y comienza a obtener casi todo lo que quiere".

(Autoridad Departamental Nº3)

"Souto de Constitución sin dudas tenía mayor peso político. El poder fue la negociación, Souto tenía votos propios y lograba cosas si se arrimaba a Lima, y a Lima le servían esos votos, y le facilitaba todo para la gestión"

(Autoridad Departamental N°2)

"Esa coordinación fue mayor con Villa Constitución, sobre todo al final. Eso se dio sobre todo porque Souto que era del MPP se vino a trabajar con nosotros, a sumar para Lima, lo mismo se dió con Diego Henderson el Alcalde de Lavalleja. Mientras Hernández el Alcalde de Belén no se entendía bien con Lima."

(Autoridad Departamental N° 6)

"Los votos eran del Tito Souto y eso pesaba. Se sabía que el Frente Amplio ganaba de vuelta en Constitución si se tiraba el Tito, como lo fue. Mirá que el Partido Colorado trabajo bien ahí, tenía pila de candidatos, y el Frente no tenía más que al Tito. Y ojo que los votos pesan, creo que si Lima le hacía lo mismo que le hacía a Rodolfo (Hernández) el Tito se le paraba de punta

(Autoridad Municipal de Belén N° 2)

"Sin dudas esas diferencias que yo tenía con Lima y el acercamiento de Souto a él, le dio si más poder a Souto. Lo veías a eso en que nosotros conseguíamos cosas pero a través del Gobierno Central, mientras Constitución conseguía cosas con la Intendencia. Imagínate que ellos no se presentaban casi a proyectos y tenían más que nosotros"

(Autoridad Municipal de Belén N° 2)

8.5. Síntesis del capítulo de coordinación intergubernamental en Salto.

Salto se caracteriza por tener un sistema bipartidista, con alternancias en el Gobierno Departamental, y por observarse distintos grados de congruencia partidaria entre el nivel departamental y el municipal. En este periodo de estudio (2015-2020) la Intendencia y tres municipios estuvieron gobernados por el FA, y la principal oposición fue el PC que a su vez gobernó en tres municipios. Respecto a los grados de congruencia partidaria entre elencos gubernamentales del nivel departamental y del nivel municipal, se observan en dicho periodo relaciones de incongruencia partidaria entre Intendente y Alcalde en tres municipios del PC (Mataojo, San Antonio, y Valentín),

relaciones de congruencia completa (Belén) y de congruencia parcial (Colonia Lavalleja y Villa Constitución).

En el análisis de cómo inciden el grado de congruencia partidaria entre elencos gubernamentales de ambos niveles de gobierno sobre los niveles de coordinación intergubernamental, fueron incluidos los casos de la Intendencia y el Municipio de San Antonio como escenario de incongruencia; de la Intendencia y el Municipio de Belén como escenario de congruencia completa; y de la Intendencia y el Municipio de Villa Constitución como escenario representativo de congruencia parcial.

Como se registra en la sección referida a la coordinación entre Intendencia y Municipio de San Antonio, en la Gestión de Residuos existió una autonomía para el nivel municipal sin integración de la Intendencia en ninguna de las etapas (formulación e implementación) de los principales cambios. El Municipio fue el único involucrado en diseñar, financiar e implementar la principal estrategia de cambio. Respecto al servicio de realización-mejora de calles se observa un claro distanciamiento entre ambos niveles donde el Municipio sin participación de la Intendencia definía qué y cuántas calles intervenir. En la etapa de implementación no se observó complementariedad ni conformación de ámbitos de seguimiento entre niveles de gobierno, lo que se expresó en la casi nula concreción de lo planificado debido a que Intendencia no transfería recursos provenientes del nivel nacional, no facilitaba el material necesario, y no aportó con insumos organizacionales como maquinaria y personal. Todos los entrevistados coinciden en que el motivo de este arreglo competitivo de las RIG y la inexistente coordinación, responde a factores político-electorales, donde el principal incentivo de cada nivel de gobierno era evitar la buena gestión del otro dado que eso condicionaría el resultado electoral y por ende la continuidad de los respectivos incumbentes.

Respecto a la relación entre Intendencia y los Municipios de Belén y Villa Constitución, se trató de vínculos de congruencia partidaria total y parcial respectivamente. Si bien se registra un arreglo de RIG de tipo cooperativo para ambos casos, se aprecia una coordinación de mayor intensidad entre Intendencia y Municipio de Villa Constitución. Estos resultados son coherentes con las expectativas teóricas de este trabajo. La congruencia total en un sistema de elecciones simultáneas y vinculadas genera situaciones que dificultan identificar si el Intendente fue el más votado en el Municipio debido a los votos de su referente local o si el Alcalde resultó electo por ser referente territorial del Intendente electo. Esto genera tendencias a la imposición por parte del nivel superior y de reivindicación de autonomía por parte del nivel inferior. En el análisis de la coordinación intergubernamental entre la Intendencia de Salto y el Municipio de Belén se observa que en Gestión de Residuos existió sinergia entre la estrategia departamental y la problemática local, pero la formulación del cambio a escala local fue reservada al nivel municipal sin participación departamental, tanto en la fase de formulación como en la de implementación. Respecto al servicio de realización-mejora de calles la etapa de formulación fue controlada por el Municipio sin participación de Intendencia, mientras en la implementación hubo participación de ambos niveles de gobierno.

En el análisis de la coordinación intergubernamental entre Intendencia de Salto y Municipio de Villa Constitución se observa mayor integración. Intendencia y Municipio participan en la formulación de los cambios referidos al servicio de Gestión de Residuos, complementariedad operativa en la implementación de ambos servicios, y ambos niveles mostraron mayor interés por desplegar mecanismos de seguimiento, que si bien fueron informales funcionaron de forma efectiva para ir introducir mejoras.

Según lo relevado estas diferencias podrían estar vinculadas al grado de congruencia partidaria, dado que en Villa Constitución el Alcalde contaba con votos propios lo que aumentaba su nivel de negociación y limitaba eventuales tendencias centralizadoras. Este mayor poder relativo por parte del Alcalde de Villa Constitución se tradujo en acuerdos partidarios y de gestión, donde el Alcalde se comprometió a movilizar su capital electoral en función del Intendente que iba por la reelección, y el Intendente comprometió más apoyo en la gestión del Alcalde que también pretendía la reelección

9. Conclusiones

La pregunta que ha tratado de responder esta tesis es ¿cómo inciden las configuraciones político-partidarias subnacionales sobre los niveles de coordinación intergubernamental entre Intendencias y Municipios en la formulación y la implementación de servicios municipales?

Uruguay es un país que ha conformado un esquema unitario y centralizado en su diseño institucional territorial de gobierno, lo que ha sido acompañado por partidos altamente institucionalizados y nacionalizados. Sin embargo, en las últimas décadas el país viene realizando reformas dentro de una agenda de descentralización, cuyos principales hitos son la reforma constitucional de 1997, y la creación de municipios en 2010.

La reforma de 1997 formalizó la descentralización como instrumento para el desarrollo; separó las elecciones nacionales y departamentales permitiendo mayor libertad para electores, dirigentes, y agendas subnacionales; institucionalizó el Congreso de Intendentes como ámbito formal de negociación de los gobiernos departamentales ante el gobierno nacional; permitió acuerdos formales entre gobiernos departamentales y distintos organismos del nivel central; y dejó abierta la posibilidad para que legisladores pudiesen crear autoridades locales.

La creación de los Municipios en el 2010 inauguraría el tercer nivel de gobierno en el país, sustituiría gradualmente las anteriores Juntas Locales, cuya principal novedad sería la electividad de las autoridades locales.

Pese a este esfuerzo descentralizador, Uruguay sigue manteniendo una matriz de país unitario con niveles relativos de descentralización, lo que se puede observar en la distribución competencial y fiscal entre niveles de gobierno. El nivel central sigue controlando competencias referidas a seguridad, políticas económicas, relaciones laborales,

bienestar social, y concentra las principales fuentes de financiación estatal (impuestos). Lo departamental (segundo nivel de gobierno) tiene como competencias exclusivas lo referido a infraestructura urbana, necrópolis, gestión de residuos, espacios públicos, mientras lo referido al desarrollo social y económico lo asume desde la promoción o subsidiariedad. Los municipios tienen autonomía política al ser electas popularmente sus autoridades, pero no tiene autonomía fiscal dado que dependen de transferencias de los otros niveles de gobierno, carecen de autonomía jurídica, con competencias poco diferenciadas respecto a las del nivel departamental.

Por otro lado, estos hitos descentralizadores no han significado cambios en las principales características de los partidos políticos uruguayos, sobre todo en lo que tiene que ver con sus altos niveles de institucionalización y nacionalización. Las elecciones de las autoridades departamentales y municipales se realizan de forma simultánea y vinculada lo que colabora con la continuidad de esas dos principales características de los partidos uruguayos, y además de generar una incidencia recíproca entre ambos niveles de competencia electoral.

Dado que existe un mismo diseño institucional (forma de gobierno, competencias, recursos, forma de elección) para todos los gobiernos departamentales y municipales del país, que las elecciones de ambos niveles se influyen recíprocamente, y que se registran diferentes grados de coordinación intergubernamental entre Intendencias Departamentales y Municipios, se entiende que existen determinantes políticos con poder explicativo de esos diferentes grados de coordinación en la gestión de gobierno. Los factores políticos que esta investigación identifica son el tipo de sistema de partidos departamental y el grado de congruencia partidaria entre Intendentes Departamentales y Alcaldes Municipales.

Para dar respuesta a la pregunta de investigación se seleccionaron seis casos en función de las variables explicativas, tres municipios del departamento de San José y tres municipios del departamento de Salto. San José ha sido seleccionado como caso de sistema de partido predominante, y el municipio de Libertad como caso congruencia partidaria total, el de Ecilda Paullier como caso de congruencia partidaria parcial, y de Ciudad del Plata como caso de incongruencia partidaria. Salto ha sido seleccionado como caso de sistema bipartidista, y el municipio de Belén como caso de congruencia partidaria total, el de Constitución como caso de congruencia partidaria parcial, y el de San Antonio como caso de incongruencia partidaria. Los departamentos de San José y Salto tienen un nivel de desarrollo socioeconómico medio, lo que nos ha permitido trabajar con dos casos similares en cuanto a condiciones socioeconómicas estructurales.

Se ha tratado de observar en estos seis casos, la coordinación intergubernamental en las etapas de formulación e implementación de dos servicios municipales: gestión de residuos, y mejora-realización de calles. Se ha argumentado que los niveles de coordinación son más altos en medida que la mayor cantidad de actores participan en la mayor cantidad de etapas de política pública

La descentralización es un proceso principalmente político

El gran supuesto que sostiene al sistema de hipótesis propuesto es que al ser simultáneas y vinculadas las elecciones departamentales y municipales, existen incentivos estrictamente políticos por parte de los gobernantes de un nivel territorial para colaborar o promover el éxito o el fracaso de la gestión de los gobernantes del otro nivel de gobierno, lo que determina la voluntad para coordinar políticas públicas. A su vez ese interés y esa voluntad están condicionados por el escenario político conformado por dos variables: el tipo de sistema de partidos y el grado de congruencia partidario Intendente-Alcalde.

En sistemas de partido predominante la competencia electoral tiende a concentrarse en la interna de dicho partido, entre fracciones, bloques, o liderazgos de ese partido, aunque el posible crecimiento de otros partidos no deja de preocupar a la elite partidaria de ese partido predominante. Por tanto, en estos escenarios es de esperar que la mayor coordinación intergubernamental Intendencia–Municipio ocurra en relaciones partidarias de congruencia completa dado que ello llevaría posicionar mejor el sublema de ambos *incumbents* (Intendente y Alcalde), lo que mantendría la mayoría intrapartidaria. Para verificar esta hipótesis se trabajó sobre la coordinación intergubernamental entre la Intendencia de San José y el Municipio de Libertad.

En este caso la hipótesis ha sido confirmada, dado que ambos niveles de gobierno participan de la formulación y la implementación de los cambios introducidos en los dos servicios seleccionados. Se registra que para el periodo 2015-2020, la Intendencia de San José priorizó la buena gestión en el Municipio de Libertad, dándole una mayor incidencia al Alcalde en comparación a los demás, transfiriendo más competencias respecto a los demás municipios del departamento, y realizando obras de envergadura en la zona.

En síntesis, el caso de sistema de partidos predominante y congruencia partidaria completa entre niveles de gobierno en el cual es de esperar altos niveles de coordinación entre Intendencia y Municipio, ha sido abordado desde la relación entre Intendencia de San José y Municipio de Libertad, observándose altos niveles de coordinación intergubernamental durante todo el periodo de gobierno.

En casos de sistemas de partido predominante y de congruencia partidaria parcial entre Intendente-Alcalde, es de esperar niveles bajos de coordinación intergubernamental debido a que no existen mayores incentivos políticos para cooperar. El Intendente tenderá a minimizar

la figura del Alcalde y realzar referentes locales de su preferencia, a controlar o no apoyar la gestión municipal como forma de mantener la mayoría dentro del partido, mientras el Alcalde tenderá a minimizar la figura del Intendente y de su gestión en territorio local, y realzar la figura de un líder departamental de su preferencia. Son relaciones son de "suma cero" a la interna del partido predominante, donde lo que gana un nivel lo pierde el otro. Para verificar esta hipótesis se trabajó con el caso de la Intendencia de San José y del Municipio de Ecilda Paullier.

Aunque la hipótesis fue confirmada parcialmente, determinados comportamientos políticos podrían indicar que es una hipótesis coherente y factible. En la primera mitad del periodo de estudios (2015-2020) la relación Intendente-Alcalde se desarrolló por carriles formales, recibiendo apoyos básicos, observándose un nivel de coordinación intergubernamental más bien bajo. Luego el Alcalde decide integrarse al sector del Intendente (mayoritario dentro del partido predominante), y competir por su reelección como el candidato del Intendente. A partir de ese acuerdo partidario la colaboración Intendencia-Municipio mejoró, y la coordinación ínter gubernamental paso a un nivel medio en uno de los servicios, y alto en el otro.

En síntesis, en casos de sistemas de partido predominante y congruencia partidaria parcial entre niveles de gobierno, es de esperar bajos niveles de coordinación intergubernamental. Esta hipótesis ha sido abordada desde la relación entre Intendencia de San José y Municipio de Ecilda Paullier, observándose inicialmente bajos niveles de coordinación entre Intendencia y Municipio, los cuales fueron mayores cuando el Alcalde pasa a integrar el sector partidario del Intendentes bajo el acuerdo de ir hacia un escenario de congruencia partidaria completo.

En casos de sistemas de partido predominante a nivel departamental y de incongruencia partidaria entre Intendente y Alcalde, es de esperar que se den bajos niveles de coordinación intergubernamental. La incongruencia partidaria en un sistema de partido predominante no significa un riesgo inmediato para el partido ni para la fracción del Intendente, y tampoco significa una posibilidad inmediata para que el partido del Alcalde gane a nivel departamental. Sin embargo, no existen incentivos para cooperar dado que el Intendente se orienta a consolidar su liderazgo departamental para lo que debe favorecer el predominio de su partido; mientras que el incentivo político del Alcalde es romper con el predominio partidario del nivel departamental y favorecer a que su partido sea una opción departamental que irrumpa desde lo local.

Esta hipótesis buscó ser confirmada mediante el análisis de la relación de la Intendencia de San José y del Municipio de Ciudad del Plata. Para el periodo 2015-2020 la coordinación intergubernamental entre dicha Intendencia y dicho Municipio fue baja en ambos servicios trabajados. La Intendencia de San José se reservó las principales competencias y le cedió al Municipio otras no tan relevantes, lo que no fue así para los demás municipios que gozaron de una mayor descentralización funcional. La Intendencia instaló una institucionalidad paralela al Municipio que ofició como su brazo extendido, desde la cual recibía demandas locales, aterrizaba políticas departamentales y nacionales, y mantenía vínculo directo. La relación política fue conflictiva a tal punto de hacerse explícita la ausencia de dialogo entre Intendente y Alcalde. La coordinación intergubernamental fue baja en ambos servicios. En uno la Intendencia de San José se reservó la formulación y la implementación; y en el otro la Intendencia se reservó la formulación y el Municipio la implementación.

En casos de sistemas de bipartidistas a nivel departamental y de congruencia partidaria completa entre Intendente y Alcalde, es de esperar un nivel medio de coordinación intergubernamental. En estos escenarios la competencia es interpartidaria y la rotación de partidos en el gobierno es una posibilidad real, por tanto, el riesgo es para los gobernantes de ambos niveles. Por esa razón existe necesidad de favorecer la buena gestión en ambos. Pero a su vez existen elementos que desincentivan la coordinación. Por un lado, el Intendente es el líder de fracción y de sublema, y puede tender a reproducir la centralización partidaria en la gestión intergubernamental. Por otro lado Intendente y Alcalde comparten apoyo electoral en territorio municipal, sin claridad suficiente para concluir si el Alcalde resulto tal por ser el referente local del Intendente, o si el Intendente resulto tal por los votos aportados por el Alcalde en un escenario departamental competitivo, por lo que se puede generar tendencia a la centralización o demanda por autonomía.

Para verificar esta hipótesis se analizó la coordinación intergubernamental entre Intendencia de Salto y Municipio de Belén. La hipótesis es verificada, constatándose un nivel medio de coordinación en los dos servicios, y en ambos la formulación recayó exclusivamente sobre el Municipio y la implementación fue compartida. Esta situación se dio luego de determinados conflictos entre ambos niveles, luego de que desde el nivel departamental se intentó omitir al Municipio en la toma de decisiones, que desde el nivel local fueron criticados tanto ámbitos de gestión como partidarios, a tal punto que Intendente y Alcalde fueron por la reelección pero por sublemas distintos.

En síntesis, en casos de sistema de partido predominante y de incongruencia partidaria entre niveles de gobierno es de esperar bajos niveles de coordinación intergubernamental. Para abordar esta hipótesis se trabajó la relación Intendencia de San José y Municipio de Ciudad del Plata, observándose efectivamente un bajo nivel de

coordinación, expresado en la centralización funcional y un conflicto político permanente.

En casos de sistemas departamentales bipartidistas y de congruencia partidaria parcial Intendente-Alcalde, es de esperar un alto nivel de coordinación intergubernamental. Esto responde a que en un sistema bipartidista la posibilidad de la rotación es entre partidos y amenaza la continuidad de los gobernantes de ambos niveles de gobierno, lo que genera incentivos para relaciones colaborativas.

Lo particular se encuentra en que Intendente y Alcalde pertenecen a mismo partido y distintos sublemas. Esto le da una capacidad política mayor al nivel local, dado que el Alcalde cuenta con apoyo electoral propio y diferenciado, y no está sometido a “jerarquía partidaria” por parte Intendente. A su vez el Intendente requiere de la buena gestión de su copartípe local para continuar él o su partido como *incumbent* en un escenario departamental competitivo.

Para confirmar esta hipótesis se analizó la coordinación inter gubernamental Intendencia de Salto y Municipio de Constitución, y se constató que se alcanza un alto nivel de coordinación en uno de los servicios, y un nivel medio en el otro. Si bien la hipótesis no es verificada en su totalidad, sí se registra un nivel de coordinación levemente mayor respecto al observado entre Intendencia y Municipio de Belén, cuyo Alcalde pertenecía al mismo sector que el Intendente. Desde las entrevistas realizadas se concluye que hay cierto consenso entre los entrevistados de que la Intendencia de Salto focalizó en Constitución su apoyo político, y un poder relativo mayor por parte del Alcalde en comparación con los demás. Esa sinergia fue mayor cuando Intendente y Alcalde acuerdan ir a la reelección por el mismo sublema y misma fracción.

En síntesis, en casos de sistemas bipartidistas y congruencia partidaria parcial es de esperar altos niveles de coordinación intergubernamental, lo que ha sido abordado desde la relación Intendencia de Salto y Municipio de Villa Constitución. Se constata que el Municipio de Villa Constitución fue el de mayor poder relativo, logrando los más altos niveles de coordinación con la Intendencia, los cuales mejoraron cuando el Alcalde define ir por la reelección bajo el mismo sublema que el Intendente.

Por último, los casos de sistemas bipartidistas a nivel departamental e incongruencia partidaria Intendente-Alcalde. En estos escenarios es probable observar bajos niveles de coordinación intergubernamental debido a la necesidad del Intendente de conservar la mayoría departamental para su partido en un contexto donde la rotación es una posibilidad real que aumenta si el o los alcaldes pertenecientes a otros partidos desarrollan una buena gestión. Pero también los alcaldes que no pertenecen al oficialismo departamental, tienen incentivos para minimizar la participación de la gestión departamental en lo local como forma de colaborar a que su partido logre mejor posicionamiento para disputar la Intendencia. Se trata de una relación de “suma cero” dentro de un escenario competitivo, donde lo que gana un nivel lo pierde el otro, lo que no genera incentivos para promover la coordinación.

Para verificar esta hipótesis se analizó la coordinación inter gubernamental entre la Intendencia de Salto y el Municipio de San Antonio, constatándose un bajo nivel en la misma. En ambos servicios la coordinación fue baja, en uno la formulación y la implementación la controló el Municipio sin participación de Intendencia, y en el otro la formulación la controló el Municipio pero no se llegó a implementar. No solo hubo bajo nivel de coordinación intergubernamental, sino también conflictos políticos relacionados a la dimensión fiscal, y por la

Intendencia desconocer las autoridades municipales al relacionarse de forma directa con la ciudadanía local.

En síntesis, en escenarios de sistema departamental bipartidista y de incongruencia partidaria entre niveles de gobierno, es de esperar que se observen bajos niveles de coordinación intergubernamental. Este tipo de escenario se abordó mediante el análisis de la relación entre Intendencia de Salto y Municipio de San Antonio, constatándose un alto conflicto político con bajos niveles de coordinación en la formulación y la implementación de servicios municipales, donde el Municipio fue el único en formular y ejecutar las estrategias para abordar los problemas en los dos servicios municipales trabajados

Principales aportes y líneas para investigaciones futuras

La descentralización puede ser abordada desde múltiples disciplinas y dimensiones. Este trabajo buscó analizar la descentralización municipal uruguaya desde la Ciencia Política, específicamente desde el enfoque neo-institucionalista. El trabajo tiene como principal contribución asociar dos literaturas que por lo general aparecen separadas, por un lado la literatura de políticas públicas, y por otro lado la literatura de competencia electoral.

Todo proceso de descentralización se apoya en un diseño institucional vinculado a cómo se accede al gobierno (electoral) y a cómo se ejerce el mismo (competencias y recursos). Como se señaló en el capítulo que describe el caso uruguayo, las autoridades municipales se eligen mediante partidos políticos, de forma simultánea y vinculada a la elección de autoridades departamentales; y los municipios uruguayos carecen de autonomía fiscal y jurídica lo que los pone en una situación desigual ante el nivel departamental. Este diseño institucional (electoral y gubernamental) en conjunción con la configuración

política, generan una serie de incentivos que determina la voluntad por cooperar o por competir entre niveles de gobierno y por ende explican el grado de coordinación intergubernamental Intendencias-Municipios. Por tanto, la política pública que puedan desarrollar sobre todo los municipios está condicionada por lo electoral.

En concreto, las contribuciones más importantes de la tesis son: a) una contribución teórica, que es hacer a dialogar a la literatura de partidos políticos y sistemas electorales (neoinstitucionalista) con la de descentralización y políticas públicas. b) la construcción de un argumento teórico sólido, un set de hipótesis, para explicar un fenómeno relevante que es la coordinación entre niveles de gobierno para la formulación y provisión de servicios municipales c) contribución empírica de este trabajo está limitada por el tipo de evidencia disponible (principalmente entrevistas y, en menor medida, análisis documental), no obstante representa una primera propuesta de medición para el caso uruguayo, que naturalmente deberá ser complementada en futuras investigaciones con un mayor número de casos y la incorporación de otras fuentes de evidencia.

Por otro lado, esta tesis representa una contribución original, ya que relaciona la efectividad de un proceso de descentralización con el tipo de partidos, con especial atención a su nivel de institucionalización y nacionalización. Para el caso uruguayo, de partidos altamente institucionalizado y nacionalizados, la tesis mostró que la efectividad del proceso descentralizador termina siendo absorbido por la partidocracia dado que los principales partidos son los mismos en todos los niveles de competencia, por tanto el éxito o fracaso de un proceso de descentralización está sujeto al tipo de sistema de partidos y al tipo de vínculo partidario entre niveles de gobierno. A partir de seis casos analizados, se concluye de manera general que la coordinación intergubernamental, entendida como variable

dependiente del factor político-partidario, tiende a ser mayor en la medida en que genere beneficios para la continuidad de los *incumbents* en cada nivel de gobierno, y menor cuando constituye una amenaza para dicha continuidad.

Por consiguiente, el aporte que procura realizar esta tesis es confirmar, a partir del estudio del caso uruguayo, que todo proceso de descentralización – ya sea reforma de estado o política pública-, más allá de sus componentes técnico-formales, depende de factores estrictamente políticos. Los objetivos de democratización, desarrollo económico, o modernización de la gestión pública que puede tener un proceso de descentralización, están supeditado a la constelación de actores involucrada y a los incentivos que guían a cada uno de ellos. Esta confirmación cuestiona la igualdad en el alcance de un proceso de descentralización, dado que según la configuración política intergubernamental y los incentivos de los gobernantes, habrá población que contará con más y mejores servicios que otra.

10. BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, J.M (2009) "La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia". En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44. Caracas.

Acuña. C, & Repetto, F. (2009) "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina". En Vidal Garza Cantú & Freddy Mariñez (coords.) *Democracia y Política Pública en América Latina, del Análisis a la Implementación* (pp. 97 – 143). Porrúa-EGAP-CERALE. México.

Aghon, G. & Krause-Junk, G. (1993). *Descentralización fiscal: un marco conceptual*. Serie Política No. 44, CEPAL, Santiago de Chile. Fiscal.

Agranoff, R. & McGuire, M. (1998). Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy. *Journal of Public Administration Research & Theory* N °8 (67-91). Washington.

Aguilar Villanueva, L. (2009). "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Mariñez Navarro, F. & Garza Cantú, V. (Comps.) *Política pública y democracia en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Agranoff, R. (1997) "Las relaciones y la gestión intergubernamentales" en Bañón, R. & Carrillo, E. (Comps) *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial. Madrid.

Arandia, I. (2002) "Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia". En Revista Convergencia 2002, número 30 - Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca-México.

Arocena, J. (2011) "Síntesis y posibles escenarios". En *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Programa Uruguay Integra (Unión Europea y Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay). Montevideo-Uruguay.

Arocena, J. (2008) "Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay". En *Cuadernos para el Desarrollo Local*. Programa ART Uruguay. Montevideo.

Bakvis. H, & Juliet, L. (2004) *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. In Canada School of Public Service. Ottawa: in Canada and the United States

Bakvis. H. & Brown, D. (2010) *Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes*.

Source: Publius, Vol. 40, No. 3, Canadian and U.S. Federalism (Summer 2010), pp. 484-507. Published by: Oxford University Press

Berón, M.E. & Giménez, M.N. (2011) "Un viejo-nuevo baluarte del nacionalismo. La competencia departamental y municipal en Soriano". En Cardarello & Magri (coords) *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010* (pp: 255 - 275) Congreso de Intendentes; Facultad de Ciencias Sociales - Instituto de Ciencia Política. Uruguay

Boisier S. (1990). *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Serie Ensayos, Documento 90/05. ILPES. Santiago de Chile.

Bonvecchi, A. (2013) *Federalismo Fiscal y Supervivencia Presidencial*. Universidad Torcuato Di Tella-CONICET. Buenos Aires

Bottinelli, O. (2000). "El ciclo electoral 1999-2000 y el sistema de partidos." En *Elecciones 1999/2000*. Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política (FCS-UdelaR). Montevideo.

Bolleyer, N. (2009) *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford University Press. New York

Bottinelli, O. (1999) *Los efectos políticos de la reforma constitucional*. Disponible en <http://www.factum.edu.uy/estpol/sispol/sip99001.html>.

Buquet, D. (2000) "Los cambios que aseguran la continuidad: coalición, reforma, elecciones y después". En *Elecciones 1999/2000*. Colección Política Viva. Instituto de Ciencia Política (FCS) - Ediciones Banda Oriental. Montevideo.

Buquet, D. & Chasqueti, D. (2004); La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. Revista Política, núm. 42 (pp. 221-247) Universidad de Chile .Santiago, Chile

Buquet, D. & Garcé, A. (2018) *Gobierno municipal y régimen colegiado. Debate teórico, antecedentes históricos y alternativas de reforma*. En Serie *Descentralización y desarrollo territorial*. Programa Uruguay Integra – Dirección de Descentralización e Inversión Pública – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo

Buquet, D. (2016) "La transformación del sistema de partidos uruguayo: reglas electorales, adaptación y equilibrio". En Freidenberg (Editora) *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos*. Universidad Autónoma de México – Instituto Nacional Electoral de México

Buquet, D. & Piñeiro, R. (2014) *La consolidación de un nuevo Sistema de Partidos en Uruguay*. Revista Debates Volumen 8 – Nº1 (pp: 127-148). Porto Alegre

Buquet, D. & Piñeiro, R. (2010). "De las internas a las municipales: los impactos de las reglas electorales en Uruguay". En Buquet y Johnson (Coords) *Del cambio a la continuidad: ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay* (pp: 45-70). Editorial Fin de Siglo. Montevideo

Buquet, D. (2003) "Elecciones y sistema electoral". En *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. Ediciones Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política (FCS-UdelaR). Montevideo

Buquet, D. (1998) "Reforma Política y Gobernabilidad Democrática en el Uruguay: la Reforma Constitucional de 1996". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº10* (ICP-FCS) (pp: 9-24). Montevideo.

Caetano, G. & Rilla, J. (2003) "Los partidos políticos uruguayos en el siglo XX". En *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. Ediciones Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política (FCS-UdelaR). Montevideo

Caetano, G. & Rilla, J. (2001) *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur*. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.

Cabrero Mendoza, E. & Zabaleta Solis, D. (2009), *¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas*. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº 43. Caracas.

Calderón Suarez, J. (2007) "Descentralización Política: Aproximaciones Conceptuales y Pinceladas en Centroamérica". Revista Vox Locális Nº 013 (mayo 2007). Guatemala

Calvo, E. & Escolar, M. (2005) *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Prometeo Libros/PENT. Buenos Aires.

Cardarello, A. Freigedo, M. & Ruiz Díaz, M. (2024). "Los partidos en la política subnacional" en Rilla, J. & Yaffé, J. (dirs.) *Partidos y movimientos políticos en Uruguay. Historia y presente*. (pp.105- 126). Volumen IV: miradas transversales: temas, problemas, actores. Crítica.. Montevideo:

Cardarello, A. & Magri, A. (2011) *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010* (Estudio introductorio)

(pp: 15-30). Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República. Uruguay

Cardarello, A. & Magri, A. (2010) "Elecciones Departamentales 2010: consecuencias imprevistas, resultados esperados". En Buquet, D. & Johnson, N. (coords.) *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-10* (pp: 295-324). Ediciones Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República. Montevideo-Uruguay

Cardarello, A. Abraham, M. Freigedo, M. & Vairo. D (2010) "Mucho ruido...y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)". En Narbondo, P. & Mancebo, M. (coords) *Reforma del estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. (pp:54-73). Editorial Fin de Siglo. Montevideo, Uruguay

Cardarello, A. & Castiglia, A. (2015). "¿Somos mucho más que dos? El partido de la concertación y las elecciones departamentales". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 12 (pp:163-195). Santiago de Chile

Cardarello, A., & Freigedo, M. (2016) "El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Nº 25 (pp:157-180). Instituto de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República. Montevideo - Uruguay

Cardarello, A. (2011). *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, Montevideo.

Cardarello, A. (2009) *La reelección inmediata en el ejecutivo a nivel subnacional. Un estudio de tres casos*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas. Porto Alegre.

Cardarello, A. (2005) "Los intendentes y la reelección inmediata. Probables efectos y efectos apreciados en 2005". En Buquet, D. (Coord) *Las calvas del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno*. Ediciones de la Banda Oriental- Instituto de Ciencia Política (FCS-UdelAR). Montevideo.

Carrión, F. (2000) "Criterios para la descentralización". En *Revista Persona y Sociedad*. Volumen XIV - Nº 2 *Descentralización y gobierno*

local en America Latina (pp: 57-75). Universidad Alberto Hurtado - Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales.

Chasqueti, D. (2014) *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Tesis de Doctorado. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Chasqueti, D. (2003) "El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX". En *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. Ediciones Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la Republica. Montevideo-Uruguay

Cohen, J. & Peterson, S. (1997) *Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*. Harvard Institute for International Development. Harvard University

Coraggio, L. (1990) "Las dos corrientes de descentralización en América Latina". Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Hábitat popular urbano: políticas de desarrollo o situación de emergencia*. Facultad de Arquitectura - Universidad Mayor de San Simón- Instituto de Investigaciones del Entorno Construido. Cochabamba del 17 de Setiembre al 1º de Octubre de 1990.

Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Gedisa Editorial. Barcelona

Cravacuore, D. (2014) "La recentralización emergente en América Latina", en Fidel, C. y Villar, A. (comp) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina.

Cravacuore, D. Navarro, E. & Clemente, A. (2016) *Gobierno Local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica: las bases formales de los procesos de gobernanza local*. Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina.

Cruz, F. & Goyburu, M. L. (2016); *Juntos y organizados: Coaliciones y coordinación política en sistemas multinivel*; Ibero-Amerikanisches Institut Iberoamericana; 17; 64; 12-2016; 255-259

Cruz, F. (2014) "¿Socios de menor nivel? Aportes para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Volumen 23 N.1 Montevideo

Cunill Grau, N. Repetto, F. & Bronzo, C (2014) "Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social" Capítulo XI. Publicado en: *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 407-444). CEPAL. Santiago de Chile

Cunill Grau, N. (2009) "La institucionalidad para las relaciones intergubernamentales (RIGs): los marcos de acción externos de los gobiernos regionales". En *Estudio Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile: Arica, Parinacota, Coquimbo y Los Lagos*. S/D

De Barbieri, M. Marzuca, A. & Schelotto, S. (2015) "¿En la guerra con un tenedor?. La escala municipal en Uruguay, lecturas de la primera generación de municipios uruguayos". En *VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo*". Barcelona. Disponible en <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/81073>

Díaz de Landa, M. & Parmegiani de Barbará, C. (2011) "Capacidades políticas de los gobiernos locales en el marco de las relaciones intergubernamentales en Estados Iberoamericanos". En Cravacuere & Navarro (edts) *Gobierno Local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica*. (pp:17-39). Miño y Davila Editores. Buenos Aires-Argentina

Diniz, E (1997) *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Fundação Getulio Vargas Editora. Río de Janeiro.

Dosek, T. (2012) *Sistemas de partidos de Chile y Uruguay en el período pos-transicional: un análisis de la competencia desde la perspectiva multinivel*. Congreso IPSA – Madrid

Došek, T. & Freidenberg, F. (2013). «La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición». En *Politai: Revista de Ciencia Política*. (pp. 161-178). Año 4, segundo semestre, N°7: Perú

Dosek, T. (2015) *La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina: concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región*. En *Revista Política y gobierno* Vol.22 – N° 2. México

Duverger, M. (1965) *Métodos de las Ciencias Sociales*. Ediciones Ariel. Barcelona

Eaton, K. & Dickovick, T. (2004). *The politics of re-centralization in Argentina and Brazil*. (pp. 90-122). In *Latin American Research Review*, 39(1),

Echebarría, K. (2001); "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Noviembre 2001. Buenos Aires – Argentina.

Escolar, M. (2014) *Nacionalización y equilibrio democrático en Estados multinivel presidencialistas*. Los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca- Documento de Trabajo N° 21. Salamanca

Falleti, T. (2005) "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". En *American Political Science Review*. Vol. 99, N°3. Nueva York, USA. (pp: 327 -346).

Farinha, F. Marinoni, M. Oviedo, M.J. & Saravia.M. (2018) *Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo

Ferla, P. Silva, L. & Zuasnabar, I. (2011) *Evaluación de gobiernos locales: la visión de alcaldes e intendentes*. Universidad Católica del Uruguay - Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo, Uruguay.

Ferla, P. González, J. Silva, L. & Zuasnabar, I. (2016) *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Universidad Católica del Uruguay - Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo - Uruguay.

Flamand, L. (2011) *Coordinación intergubernamental en México. Soluciones y problemas en contextos descentralizados*; VII Conferencia INPAE (CIDE), 15 de junio de 2011.

Freidenberg, F. & Suárez-Cao, J. (2014). "Sistemas de partidos multinivel en América Latina: una nueva tipología de partidos y sistema de partidos". En Freidenberg, F. & Suárez-Cao, J. (Eds.): *Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca- España.

Freigedo, M. Rodríguez,J.R. & Lamas, D. (2019). La configuración del entramado intergubernamental en el caso uruguayo a partir de la creación de los municipios como nuevo nivel de gobierno. *Revista Derecho Público* N° 56 (37-55). Montevideo-Uruguay

Freigedo, M. Milanesi, A. 6 Fuentes, G. (2017) *Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de*

izquierda (2005-2015). En Revista Iberoamericana de Estudios Municipales Nº 16. Santiago de Chile

Freigedo, M. (2012) *Las capacidades institucionales en el marco de la descentralización fiscal de los gobiernos sub nacionales en Uruguay*. Universidad Autónoma Metropolitana de México. (Tesis de Maestría)

Furlan, J.L. (2012) *Reforma del Estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica*. En Estudios CELADEL. Córdoba, Argentina.

Gallicchio, E. & Camejo, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas al desarrollo*. CLAEH. Montevideo-Uruguay

Garagrella, R. (2003) "El período fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860)". En *Revista Desarrollo Económico* Vol. 43, No. 170. Argentina

Garcé, A. & Yaffé, J. (2006) *La izquierda uruguaya (1971-2004): ideología, estrategia y programa*. Revista América Latina Hoy (pp: 87-114). Universidad de Salamanca- España.

Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. CEPAL. Serie: Gestión Pública. Nº 1. Santiago de Chile.

George, A. & Benett, A. (2005) "Case Studies and Theory Development", *Case Studies and Theory Development in the Social Science* (pp. 3-36). Cambridge (Mass): MIT Press.

Gerring, J. (2007) "What is a Case Study? The Problem of Definition" (pp. 17-36) y "What is a Case Study Good For? Case Study versus Large-N Cross-Case Analysis" (pp. 37-63). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goyburu, L. (2015) *¿Coordinación intergubernamental en la Argentina?. Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina*. Tesis de Maestría. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.

Gervasoni, C. (2013) "Transferencias Federales y Competitividad Electoral: la ventaja oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas". En Gervasoni, C & Porto, A (eds) *Consecuencias económicas y políticas del Federalismo fiscal argentino*. (pp:73-104). Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de la Plata

Gibson, E. L. & Suárez-Cao, J. (2010). «Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical

Application to Argentina» (pp. 21-39). *Comparative Politics* vol. 43, N.º 1.

Goldfrank, B. (2011) *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. University of Pennsylvania Press

González, L.E. (1993) *Estructuras política y democracia en Uruguay*. Instituto de Ciencia Política – Fondo de Cultura Universitaria (UdelaR). Montevideo.

González Barroso, F. (2009) *Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. Tema 1

Grimaldo, J. & Rangel, Ch. (2003) "Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal". En *Revista Provincia, N° 10* (pp: 38-52) Universidad de los Andes Mérida. Venezuela

Grin, J. & Abrucio, F. (2018) Las capacidades estatales de los municipios *brasileños en un contexto de descentralización de políticas*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 70 (pp. 93-126)

Grin, J. Abrucio, F. Completa, E. & Carrera, P. (2019) *Capacidades estatales en municipios iberoamericanos: un enfoque teórico-metodológico para los nuevos desafíos*. S/D

https://www.researchgate.net/profile/Eduardo_Grin/publication/330424868_Capitulo_1-Introduccion_Capacidades_estatales_en_municipios_iberoamericanos_un_enfoque_teorico-metodologico_para_los_nuevos_desafios/links/5c3f663fa6fdccd6b5b18850/Capitulo-1-Introduccion-Capacidades-estatales-en-municipios-iberoamericanos-un-enfoque-teorico-metodologico-para-los-nuevos-desafios.pdf

Grin, E. & Bergues, M. (2015) *El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública

Guerrini, A. (2000) "El peso político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales". En *Elecciones 1999-2000* (pp: 185-196). Colección Política Viva. Ediciones Banda Orienta- Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Gutiérrez, J. & Cortés, P. (2021) *La elección de la primera vez*. En Cardarello. A y Freigedo. M (coordinadores) "Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020" (pp: 383-412). Fundación Konrad Adenauer - Departamento de Ciencia Política, FCS UDELAR. Montevideo, Uruguay

Heymann, D.B. (1988): *Input Controls in the Public Sector: What Does Economic Theory Offer?*, IMF working paper, N° 59, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Huete García, M.Á. (2010) *Nueva Gobernanza y servicios municipales en Estados Unidos, Noruega y España*. Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina

INDES-BID (2015) *Curso Virtual Fortalecimiento de la gestión: coordinación e intersectorialidad en la gestión de las políticas públicas. Módulo 2 – La coordinación entre niveles de gobierno como desafío de los procesos de descentralización*. Material de lectura

Insuani, F. (2005). "Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales". X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. 18 al 21 de Octubre. 2005.

Jones, M. (2005) "The role of parties and party systems in the policymaking process". Preparado para seminario *State Reform, public policies and policymaking process*. Banco Interamericano de Desarrollo. Del 28 de febrero -2 de marzo. Washington D.C

Jones, M. & Mainwaring, S. (2003) *La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y su aplicación en el continente americano*. Revista Política y Gobierno, Vol. 10, N°1 (pp. 63 – 101). México

Jordana, J. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Documento de Trabajo INDES-BID-UE. Washington.

Jordana, J. (1995). *El análisis de los Policy Networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado*. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas (pp:77-90) N°3. España

Kenis, P. & Schneider, V. (1991) "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en B. Marin y R. Mayntz (Eds.) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt/Boulder, Westview Press

Koolhass, M. & Rodriguez, J.R. (2006) "Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda". En *Primer Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política* (AUCIP). Montevideo -Uruguay

Le Galés, P. (1998). "Régulation, gouvernance et territoire", en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): *La régulation politique à paraître*, Paris: Presses de Sciences Politiques. Paris, LGDJ

Lago-Peñas, I. & Lago-Peñas, S. (2009), "Does the Nationalization of Party Systems Affect the Composition of Public Spending?", in *Economics of Governance*, Nº 10 (pp. 85-98).

Leiras, M. (2010) Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina . En *Revista Política y Gobierno* Volumen 17 Nº2. México

Levine, D. & Molina, J.E. (2007) *La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada*. En *América Latina Hoy* (pp. 17-46). Nº 45. Universidad de Salamanca. España

Licha, I, Molina, C (2006) *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Serie de Documentos de trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo. Nueva York

Lindahl, G. (1960) *Batlle Fundador de la democracia*. Arca Editorial. Montevideo.

Loffler, E. (2000), *A gestão da responsabilização das parcerias intergovernamentais*. Em *Revista do Serviço Público*, Ano 51 Número Abr-Jun. Brasil

López, S. (2007) "¿Son las elecciones municipales *elecciones locales*?. Estimando diferencias de resultados y comportamiento electoral". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (RUCP) Nº 16. Ediciones Cauce-Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Mc Ewen, N. Swenden, W. & Bolleyer, N. (2012) "Introduction: Political Opposition in a Multi-level Context". In *The british Journal of political and International Relations*, (pp: 187-197) Vol 14

Magri, A, & Rodríguez, M. (2017) "La fábula de los tres hermanos y el desarrollo territorial en su complejidad multinivel. Consideraciones sobre el caso uruguayo en el contexto latinoamericano". *Cuadernos del CLAEH* vol 36 Nº 105 (pp:99-126). Montevideo-Uruguay.

Magri, A. (2016) "Gobiernos Locales en Uruguay". En De la Fuente y Vial Cossani (Eds) *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. (pp:373-405). Universidad Autónoma de Chile- CLAD

Magri, A. (2010) "Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía". En Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (pp: 83-110). . Año 1, Nº 2 . Chile.

Magri, A. (2001) "Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal." En Larnaga, M. E. (coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Colección Política Viva. Ediciones Banda Oriental (EBO) - Instituto de Ciencia (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS - UdelAR). Montevideo, Uruguay. (pp: 101-120).

Mahoney, J. & Goertz, G. (2006) *A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research*. Political Analysis (pp: 227-249) Nº 14 Oxford University Press

Mainwaring, S. & Scully, T. (1995) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.

Marks, G. Liesbet, H. & Arjan. S. (2008), "Regional authority in 42 countries, 1950–2006: a measure and five hypotheses", Special Issue, Regional and Federal Studies, 18 (2–3).

Martínez-Vázquez, J. & Boex, J. (1999): "Fiscal decentralization in the russian federation during the transition". Working Paper 99-3. Andrew Young School of policy studies, Georgia State University

Martins, D. (2015) *Las nuevas atribuciones y cometidos de los municipios*. En Revista de Derecho Público (pp: 103-109). Nº 47 Fondo de Cultura Universitaria. Montevideo - Uruguay

Marzuca, A. (2017) "¿Aprendizaje incremental?: la política de descentralización sub-nacional en Uruguay". Ponencia presentada en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ¿Democracias en recesión? Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

Marzuca, A. (2014) "Actualización normativa nacional sobre el tercer nivel de gobierno en Uruguay 2009 – 2014". Serie de Documentos de trabajo. Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, Área de Políticas Territoriales, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Mascareño, C. (2009) "Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4 (pp: 63-98). CLAD. Caracas, Venezuela

Mayntz, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". En *Revista CLAD* número 21.

Mello, M.A (1997) "Federalismo e política fiscal: as vicissitudes da descentralização". En Filgueira. C, Midaglia. C & Thumser. J.P. *Desafíos de la Seguridad Social*. Editorial Trilce. Montevideo.

Mayer, F.W. (2010) "Multi-level games". In Enderlein, Walti and Zurn (editors) *Handbook on Multi-level Governance*. Published by Edward Elgar. USA

Mezones, F. (2005) "El valor público en los programas sociales: una aproximación práctica". En Repetto. F (Ed) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES BID – INAP. Guatemala

Molina Morte, A.I. (2015) *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense de Madrid Facultad de Ciencia Política y Sociología. Madrid.

Montecinos, E. (2005) "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática". En *Revista EURE* Vol. XXXI, N° 93 (pp. 77-88) Santiago de Chile.

Montero, A. & Samuels, J. (2004) "The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences". En Montero y Samuels (Eds.), *Decentralization and democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press

Morales, M. & Nieto, E. (2011) "¿Una elección con lógica de balotaje?. Departamentales y municipales 2010 en Salto". En Cardarello & Magri (coords) *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010* (pp. 201-216). Instituto de Ciencia Política (FCS-UdelaR) - Congreso de Intendentes. Montevideo

Morales, M. & Nieto, E. (2017) "Política y elecciones polarizadas". En Cardarello, A. & Freigedo, M. (coords) *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015* (pp. 242-261) FCS-ICP-CI. Montevideo. Uruguay

Morata, F. (1992) *Relaciones Intergubernamentales y Políticas Públicas*. Documentación Administrativa 224/225. Barcelona.

Narbondo, P. (2013) "Las empresas públicas, el gobierno representativo y la eficiencia sistémica". En Chávez, D. & Torres, S. (editores) *Empresas Públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. TransnationalInstitute (TNI), Ámsterdam Holanda. (pp: 91-104).

Navarro, C (2004) *Sociedades políticas locales: democracia local y gobernanza multinivel*. Documento de Trabajo N°34. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid-España.

Nickson, R.A. (1993) "La democratización y los gobiernos locales en América Latina". En *Revista de Gestión y Política Pública. Volumen 2* (pp: 339-364). México

Niedzwiecki, S. (2018) *Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin América*. Cambridge University Press.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2008) *Transformación Democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía*. OPP. Montevideo - Uruguay

O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

O'Donnell, G. (2004) "El desafío: de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos". En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD. Buenos Aires.

O'Neill, K. (2004). "Decentralization in Bolivia: Electoral incentives in outcomes". En Montero y Samuels (Edts) *Descentralization and Democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press.

Oroño, A. (2015). «La experiencia de los municipios en el Uruguay», en Revista digital Vadenuevo, año 7, n.º 78, marzo, disponible en <<http://vadenuevo.com.uy>>

Oroño, A. (2010). *Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación*. Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR). Montevideo, Uruguay.

Oroño, A. (2004) *"El sistema de partidos en Canelones ¿Bipartidismo de nuevo tipo?". Documento de Trabajo N° 4 . Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.*

Osizlak, O. (2014) *¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto.* En Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM). Año VOL N° 9 (pp: 171-204). Santiago de Chile.

Osizlak, O. & Serafinoff, V. (2011) "Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo". En *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización.* Programa Uruguay Integra (Unión Europea y Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay). Montevideo-Uruguay

Payne, J. Zovatto, D. & Díaz, M. (2006) *La política importa: democracia y desarrollo en America Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C

Perez Liñan, A (2010) El método comparativo y el estudio de causas complejas. *Revista Latinoamericana de Política Comparada .* Vol. 3 (pp. 125-148).

Peters. G, Bouckaert.G, & Verhoest.K (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations.Shifting Patterns of Public Management.* Palgrave Mcmillan. Nueva York

Peters, G (1998) *Managing horizontal government. The politics of coordination.*Canadian Centre for Management Development. Research Paper N °21. Canadá.

Pontifes Martínez, A. (2002) "Relaciones Intergubernamentales" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (pp. 43-59). UNAM, México.

Porto, A. & Sanguinetti, P. (2001). "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", en *Economics and Politics*, Vol. 13, N° 3.

Programa Uruguay Integra (2016) *Informe Desarrollo Municipal.* Programa Uruguay Integra- Dirección de Descentralización e Inversión Pública- Oficina de Planeamiento y Presupuesto- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Montevideo

Programa Uruguay Integra (2017) *Informe De Planificación Municipal y Compromisos de Gestión.* Programa Uruguay Integra- Dirección de Descentralización e Inversión Pública - Oficina de Planeamiento y Presupuesto- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Montevideo

Repetto, F. & Fernández, J.P (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC - UNICEF. Buenos Aires.

Repetto, F (2009) "Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad". En Chiara y Di Virgilio (coords) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. (pp: 169-198). Universidad Nacional Genral Sarmiento – Editorial Prometeo. Buenos Aires.

Repetto, F (2004) Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Documento de trabajo INDES-BID. Serie I 52.Washington, D.C.

Repetto, F (2005) "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina". En Repetto, F. (Ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES-BID. Ciudad de Guatemala:

Rivera, R (2000) "La descentralización y la modernización sin fin". FLACSO. Costa Rica.

Rhodes, R.A.W (1988) "Beyoundwestminte and whitehall".London Sindney Wellington. London

Rodden, J.A. (2004) Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481-500.

Rodríguez, C. (2014) "Las relaciones intergubernamentales (RIG). Herramienta fundamental para la descentralización y reforzamiento de la gobernanza". *Revista de Estrategia Organizacional. Volumen 3* (pp: 157-167). Universidad Nacional Abierta y a Distancia de Colombia (UNAD)

Rosado, E. (2002) *El rol de los gobiernos locales en los mecanismos de coordinación intergubernamental*. VII Congreso del CLAD. Lisboa

Rosas Huerta, A (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". En *Revista Política y Cultura*, (119-134) Núm. 30. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. DF México.

Roth Deubel, A.N. (2002) *Políticas Públicas. Formulación, implementación, y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá.

Rubio, E. (2010) "La descentralización como parte de la transformación democrática del Estado". En *Cuadernos para el desarrollo local. Diálogos por la descentralización*. Uruguay Año 1- Nº1. ART-PNUD y Diputación de Barcelona. Montevideo-Uruguay

Ruiz Díaz, M. (2018) Descentralización y desarrollo en Uruguay. Explorando discursos e ideas en el sistema político. [en línea]. Montevideo: Udelar. FCS-ICP, 2018. Documento de Trabajo On Line / FCS-ICP, 02/18.

Sabelli, M (1993) "*Régimen Municipal uruguayo 1830-1935. Guía para su estudio. Junta Departamental de Montevideo*" Biblioteca José Artigas. Montevideo.

Sartori, G (1987) *Partido y sistema de partidos. Marco para un análisis*. Alianza Editorial. Madrid

Schiavi, P (2012) *El desafío de los gobiernos municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación*. Ponencia presentada en las V Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano. Pazo de Mariñán, La Coruña, España del 26 al 30 de marzo 2012. Disponible en: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2013/02/Schiavi-El-desafio-de-los-gobiernos-municipales-en-el-Uruguay-Participacion-ciudadana-transparencia-y-articulacion.pdf>

Simón-Cosano, P., Lago-Peñas, S. & Vaquero, A. (2013). On the Political Determinants of Intergovernmental Grants in Decentralized Countries: The Case of Spain. En Publius: The Journal of Federalism volume 44 number1, pp.135-156.

Shannon, M. (2005). "Mecanismos de coordinación". En Yves C. Dubé, Franz Schmithüsen (ed.) *Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores*. FAO.Roma.

Stein, E.M. Tommasi, E. Lora, M Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Suárez Cao, J & Freidenberg, F. (2013). "La agenda de investigación sobre nacionalización de la política: una evaluación de sus aportes y dilemas", ponencia presentada en Workshop *La Nacionalización Política en Perspectiva Comparada. Aspectos Teóricos y Metodológicos*, organizado por CEFES-UNSAM-SAAP INAP. 15 y 16 de julio. UNSAM. Buenos Aires.

Thorlakson, L. (2007). "An institutional explanation of party system congruence: Evidence from six federations", in *European Journal of Political Research* (pp: 69-95), Vol. 46, Nº 1

Traversa, F. (2001) "Elecciones municipales de mayo del 2000: una perspectiva de análisis para interpretar los resultados y el caso particular del departamento de Colonia". En Larnaga (coord.). *La*

geografía de un cambio: política, gobierno, y gestión municipal en Uruguay. EBO- ICP-FCS-UdelaR. Montevideo

Tsebelis, G. (1990) *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

Tsebelis, G. (2006) *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica. México

Vanger, M. (1983) *El País Modelo 1907-1915*. Arca. Montevideo.

Vanger, M. (1985) *José Batlle y Ordóñez. El creador de su época 1902-1907*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

Vairo, D. (2008) "Juntos pero no casados": los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 17 N°1 (pp:159-181). Instituto de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales- UdelaR. Montevideo

Valenzuela, E. Henríquez, O. & Cienfuegos, I. (2019) Os três tipos de distribuição de competências que estruturam a descentralização na América do Sul. En *Revista de Administração Pública* (pp:592-609) V. 53, N°3 . Rio de Janeiro - Brasil

Van Meter, D. & Van Horn, C. (1993) "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En Aguilar Villanueva, F (editor) *La implementación de las políticas públicas* (pp:97 a 146). Grupo Editorial Porrúa. México

Veneziano, A. (2009) *Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR) - Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) - Ediciones ORBE. Montevideo, Uruguay.

Veneziano, A. (2012) "La Ley de Gobiernos municipales y participación ciudadana: desafíos e incertidumbres". En Andrioli. A, Florit. P, Piedracueva. M, Rapetti. P, y Suárez. M. (eds) *Municipios: una política en el tintero* (pp:13-24). Colección Artículo 2. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CESIC), Universidad de la Republica (UdelaR). Paysandú, Uruguay.

Vergara, R. (2010) *Introducción*, en: Vergara, R. (Comp) "Organizaciones e Instituciones", BBA Pdf, Siglo XXI editores, México.

Wills-Otero, L. (2015) *Latin American Traditional Parties, 1978-2006. Electoral Trajectories and Internal Party Politics*. Bogotá

Wright, D. (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica. México

Yaffé, J. (2005) *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Editorial Linardi y Risso. Montevideo