

# **CÓMO INCIDEN LAS RIG SOBRE LAS CAPACIDADES ESTATALES SUBNACIONALES. UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE URUGUAY (2005-2020)<sup>1</sup>**

**José Raúl Rodríguez Pinho,**

**Universidad de la República**

Eje temático: Federalismo, Descentralización y Política Local

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio de 2022.

## **Resumen**

Uruguay ha sido recurrentemente caracterizado como un país unitario y centralizado. Sin embargo, desde la reforma de la Constitución de 1996 ha iniciado un proceso de descentralización que supone el desarrollo de nuevas capacidades en el segundo nivel de gobierno (intendencias), y más recientemente, la creación de los municipios como tercer nivel de gobierno. Todo ello supuso el desarrollo de relaciones intergubernamentales (RIG) cuya característica fundamental ha sido el impulso desde arriba. Este avance de la descentralización en Uruguay se ha dado en el marco de un proceso de cambio y consolidación de un sistema de partidos bipolar donde el Frente Amplio accedió al gobierno nacional entre 2005 y 2020 e implementó un modelo de orientación neo-desarrollista y socialdemócrata. El presente trabajo explora en qué medida las RIG pueden favorecer el desarrollo de capacidades estatales en las intendencias departamentales. Para ello, se presenta un marco teórico que conecta estos dos bloques conceptuales, aparentemente independientes (RIG y capacidades estatales subnacionales), y se exponen algunas reflexiones para el caso uruguayo durante el período indicado.

---

<sup>1</sup> La presente ponencia es un avance de investigación en el marco de la tesis de doctorado de ciencia política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

## 1. Introducción

Uruguay es un caso distinguido por su democracia estable de la mano de un sistema de partidos fuertemente institucionalizado y nacionalizado (Mainwearing et al. 1995; Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Jones y Maiwearing, 2003; Buquet y Chasquetti, 2004; Buquet y Piñeiro, 2014). Desde el punto de vista de su estructura jurídica y organizacional, es un país unitario y centralizado (Eaton, 2004; Arocena, 2008). Desde el punto de vista territorial, cuenta con 19 departamentos y 125 municipios<sup>2</sup>. A pesar del proceso de municipalización producido durante la última década, los gobiernos departamentales continúan siendo la principal unidad subnacional, en el marco de una distribución competencial y fiscal centralizada, donde el gasto subnacional representa alrededor de 10% del gasto público total y los ingresos rondan el 3% del PIB (Muñoz M. et al, 2017; Lalanne y Brun, 2013). Ello es porque el Estado central concentra la mayoría de los recursos y atribuciones en la producción de bienes y servicios públicos, incluida la educación, la salud y la seguridad pública.

Los gobiernos departamentales están a cargo de las competencias típicamente municipales (servicios de alumbrado, vialidad, espacios públicos, recolección de residuos, entre otros). Aun así, desde la reapertura democrática y en el marco de la reforma constitucional de 1996, los gobiernos departamentales incrementaron sus funciones en diversas áreas de políticas, lo que ha requerido de mecanismos de transferencias centrales para su financiación, así como el desarrollo de nuevas capacidades de gestión en las intendencias (Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2019).

Los gobiernos departamentales están integrados por un intendente (ejecutivo) y una Junta departamental (legislativo). A la inversa de lo que se observa a nivel nacional, donde los poderes mantienen una relación de equilibrio del tipo *check and balance* en el marco de un sistema de gobierno presidencialista (Lanzaro, 2001), a nivel del gobierno departamental hay una marcada supremacía del ejecutivo sobre el legislativo, que hace que el régimen haya sido caracterizado como *hiperpresidencialista* (Kolhaas y Rodríguez 2006; Cardarello et al, 2007). Sucintamente, alcanza con mencionar la mayoría automática que tiene el intendente en la Junta departamental (Moraes, 1997), lo que

---

<sup>2</sup> En el siglo 20 se consolida la estructura jurídica y territorial del país en torno a 19 departamentos. A instancias de la reforma constitucional aprobada en 1996 se sancionó en 2009 la primera ley de descentralización y participación ciudadana que creó 89 municipios como tercer nivel de gobierno. En 2014 la cantidad de municipios se amplió a 112, y en 2019 a 125.

atenúa los mecanismos de contralor legislativo, y el enorme caudal de atribuciones y poder de delegación que hace que pueda diseñar y controlar la administración departamental (intendencia) con importantes grados de discrecionalidad (Rodríguez, 2014).

Este diseño institucional es común a los 19 departamentos; por ser un Estado unitario, no existe la posibilidad de un estatus subnacional diferencial al estilo de los países federales donde los estados o provincias se dan su propia constitución y pueden implementar diferentes sistemas electorales o regímenes de gobierno, entre otros aspectos. En Uruguay hay una marcada homogeneidad a nivel de las reglas de juego que regulan el funcionamiento de los departamentos. En cambio, existen diferencias en cuanto a los niveles de desarrollo económico y territorial de los departamentos del país, que se reflejan en un marcado centralismo metropolitano en torno a la capital Montevideo, y en niveles de desarrollo asimétrico entre los departamentos costeros y el interior más profundo (Rodríguez Miranda, 2014; Catz et al, 2016).

El problema de la gestión de las intendencias en Uruguay ha sido recurrentemente señalado como deficitario (Rodríguez, 2002; Carneiro, 2009; Ponce 2017). En particular a nivel del debate público, frecuentemente se ha asociado a las intendencias como ámbitos clientelares, con bajo desarrollo de capacidades, y en particular se ha señalado a los intendentes como actores superpoderosos que tienen bajas restricciones institucionales para ceñirse a patrones de buena gestión, transparencia, eficiencia, rendición de cuentas, etc. Sin embargo, este debate no ha sido acompasado a nivel académico, ni hay estudios que indiquen a ciencia cierta la existencia de estos déficits, y mucho menos reparen en el análisis de sus causas. Este panorama “pesimista” de las intendencias en Uruguay contrasta con la visión aceptada sobre el buen desempeño observado a nivel nacional en términos de calidad y funcionamiento del régimen político democrático en general.

Sin embargo, son muchos los cambios e innovaciones que en particular desde la reapertura democrática en adelante se han producido en la dirección de la modernización de la gestión, la profesionalización y la jerarquización de las intendencias como ámbitos de diseño e implementación de políticas públicas (Laurinaga y Guerrini; 1994; Magri, 2003; Rodríguez, 2014). Aunque persisten problemas como el déficit acumulado y el endeudamiento, o el incremento en la plantilla de funcionarios, la falta de transparencia y de rendición de cuentas, por citar algunos, sin embargo, paralelamente se observan innovaciones en la gestión. Ejemplo de ello son los nuevos mecanismos de

financiamiento como fideicomisos o fondos público-privados, las nuevas formas de participación ciudadana, esquemas de gobernanza local, sistemas de planificación estratégica, o las diversas formas de provisión de los servicios que desarrollan la tercerización y/o colaboración con empresas y organizaciones de la sociedad civil, entre otras (Freigedo y Rodríguez, 2019; Freigedo, 2017; Midaglia, Castillo y Freigedo, 2011).

Es notoria la diversidad de condiciones en que los gobiernos departamentales deben asumir sus funciones a juzgar por la marcada heterogeneidad en los diversos índices disponibles de gestión humana o gestión financiera (Freigedo y Rodríguez 2019). Estos cambios y continuidades se han dado en el marco de una creciente asunción de funciones de los gobiernos subnacionales en la división del trabajo gubernamental, a la vez que en medio de un incremento notorio de las transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos departamentales desde 2005 hasta el presente (Muñoz M. et al 2017; Freigedo, Milanese y Rodríguez, 2021). Estos procesos, sin embargo, no parecen ser lineales en términos de las causas políticas, económicas y sociales que los impulsan. Resulta necesario profundizar sobre los factores que en Uruguay operan en el desarrollo de las capacidades de gobierno, sus recursos fiscales y asunción de competencias, entre otros aspectos.

¿Cómo inciden los sistemas de relacionamiento intergubernamental (RIG) sobre los diversos modelos de gestión que implementan las intendencias en Uruguay? ¿Bajo qué condiciones algunas intendencias implementan modelos discrecionales, burocráticos, o en cambio, tienden más hacia modelos de nueva gobernanza local? En definitiva, ¿cómo inciden las RIG formales e informales sobre los modelos de gestión que implementan las intendencias entre 2005 y 2020 en Uruguay?

Como se desarrolla más adelante, los modelos de gestión de las intendencias pueden ser i) discrecionales (informales, particularistas); ii) burocráticos (en el sentido del modelo burocrático-weberiano tradicional); o iii) de nueva gobernanza local (orientados por resultados, estratégicos y participativos, etc.). En la práctica, lo que se observa son híbridos que mezclan distintos atributos de uno y otro a lo largo de las distintas áreas de políticas. En este trabajo se plantea que las RIG formales generan condiciones favorables para implementar modelos tendientes a la nueva gobernanza, por oposición a las RIG informales que se asocian mayormente con modelos de gestión discrecionales. Las RIG formales también pueden promover modelos mayormente asociados con el modelo burocrático, en la medida que pueden promover a través de reglas y ámbitos formalizados

la construcción de capacidades políticas jerárquicas y capacidades administrativas procedimentales. La medida en que estas capacidades se flexibilicen y adopten criterios típicos de la nueva gestión pública y de la nueva gobernanza local también puede depender de la forma en que operen las RIG, puesto que ellas suelen establecer incentivos y restricciones institucionales a las intendencias en los diversos campos de políticas.

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

En cualquier caso, debe atenderse a la lógica formal o informal que asumen estos ámbitos de relacionamiento entre niveles de gobierno (Jordana, 2001), puesto que producen efectos distintos sobre los modelos de gestión de las intendencias. Dicho de otro modo, las lógicas de RIG inciden sobre los modelos de gestión, y más aún, sobre las posibilidades de modificar los modelos de gestión de las intendencias.

¿Pero por qué esperar una incidencia de las RIG sobre las capacidades estatales subnacionales y los modelos de gestión de las intendencias? El argumento principal de este trabajo reposa en algunas características del diseño institucional que van a determinar un efecto diferenciado de las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias. A saber, a) la estructura unitaria y centralizada del Estado uruguayo, b) el sistema de gobierno presidencialista en el nivel nacional con iniciativa privativa del presidente en materia presupuestal<sup>3</sup>; c) el sistema de partidos institucionalizado y nacionalizado en torno a dos grandes bloques, y c) el sistema de gobierno departamental en extremo desbalanceado a favor del intendente (hiperpresidencialista); todo lo que conforma el régimen de reglas de juego a nivel general. Estas reglas suponen una clara subordinación del nivel departamental al gobierno central (Cardarello y Nieto, 2022).

Sin embargo, cuando se pasa desde un esquema de régimen general a un esquema sectorial o de campos de políticas (*issues*), se identifican ámbitos de RIG que pasan a incidir de un modo particular; es decir, dentro de un mismo régimen común a todos,

---

<sup>3</sup> Este es un aspecto importante que merece mayor desarrollo, en la medida que las transferencias nacionales hacia los departamentos se establecen en la Ley de Presupuesto Nacional y son implementadas por la Presidencia de la República y los diversos ministerios del Ejecutivo.

empiezan a operar lógicas inherentes a cada subsistema de políticas públicas que suponen arreglos institucionales particulares. Estos arreglos, en la medida que generan ámbitos de relacionamiento entre el nivel nacional y el departamental, pueden favorecer o limitar la lógica predominante de la organización subnacional, en este caso la intendencia. En la medida que el nivel central prima sobre el nivel subnacional, y que las intendencias se encuentran subordinadas a la lógica institucional y política nacional, las RIG pueden profundizar, o, al contrario, mitigar, esta asimetría; de este modo pueden ampliar o reducir el marco en el cual los intendentes actúan con mayor o menor discrecionalidad a la hora de fijar objetivos de políticas y hacerse de los recursos para implementarlas.

Cuando la RIG es formal y establece condiciones claras y transparentes que son aceptadas por ambos niveles de gobierno (porque se basan en arreglos formales y procedimientos legales, porque tienden a una asignación de recursos transparentes, entre otros factores), entonces habrá mayores condiciones para desarrollar modelos de gestión orientados por criterios nueva gobernanza. Cuando la RIG es informal (porque priorizan la negociación político-partidaria al establecimiento de reglas claras, porque establecen condiciones *ad hoc* derivadas de la negociación), entonces habrá una preeminencia de la lógica política que, en el sistema de reglas generales predominante, favorecerá los modelos de gestión discrecionales, por oposición a los modelos burocráticos o de nueva gobernanza local.

¿Por qué asociar las RIG informales a los modelos de gestión discrecionales (y las RIG formales a los modelos burocráticos o de nueva gobernanza local)? A cuenta de un desarrollo posterior, es necesario señalar que, en la medida que las RIG informales no están basadas en normas legales sino en criterios *ad hoc* que surgen de la negociación política (Jordana, 2001), entonces no generan incentivos para desarrollar mayores innovaciones a nivel de la gestión de las intendencias. Esto es así porque difícilmente impongan restricciones a los intendentes por fuera de la lógica político-partidaria, lo que limita la capacidad de innovar en la dirección de una mayor meritocracia, o la evaluación del desempeño, la gestión por resultados o una mayor participación, entre otras. Cuando prima un criterio político surgido de la negociación entre las partes (RIG informal) en detrimento de un criterio legal que establece condiciones generales y equívocas (RIG formal), no hay incentivos para la modernización y profesionalización de la gestión, pues no se establecen los compromisos y condiciones para que las intendencias accedan a los diversos recursos fiscales. Dicho de otro modo, en la RIG informal, las intendencias no acceden a los recursos gracias a normas y procedimientos transparentes, sino que lo hacen

gracias al desempeño que alcanzan en la negociación con el gobierno central; por lo tanto, eso no obliga (aunque tampoco inhiba) al desarrollo de prácticas mayormente innovadoras de gestión. Como se verá más adelante, la ausencia de condicionamientos a través de RIG más bien se asocian con cierta inercia de “dejarlo todo como está”, es decir, no introducir mayores cambios ni innovaciones que pongan en riesgo la “zona de confort” de los intendentes. Sobre esto se volverá más adelante.

Este es el argumento principal del trabajo, es decir, que las RIG importan e inciden sobre las capacidades estatales subnacionales, constriñendo, limitando o favoreciendo un listado de opciones que los intendentes adoptan a través de los distintos modelos de gestión. A los efectos de la organización de la ponencia, seguidamente se desarrolla la conceptualización de la variable dependiente ‘capacidades estatales de las intendencias’. Luego se plantea un marco de referencia sobre las RIG (variable independiente) y se establecen las conexiones lógicas entre las dimensiones del concepto con las capacidades estatales subnacionales (variable dependiente). Finalmente se proponen algunas reflexiones a modo conclusión que vuelven sobre la incidencia y la relevancia de las RIG sobre las capacidades estatales subnacionales y los modelos de gestión que impulsan las intendencias en Uruguay.

## **2. Conceptualización de las capacidades estatales**

### *Niveles de análisis y dimensiones de las capacidades estatales*

Conceptualizar las capacidades estatales requiere un gran esfuerzo de precisión terminológica, debido a que es un concepto que abrega en marcos y corrientes teóricas como las teorías la modernización del estado y la administración, gobierno y gestión pública, la sociología de las organizaciones, y más recientemente todo el desarrollo de las teorías de la gobernanza y la innovación social, por citar las principales (Weber, 2021; Mann, 1984; Villanueva, 2015; Subirats, 2001 y 2015; Calame, 2001; Ramos, 2009; Rosas Huerta, 2008; Peters y Pierre, 2005).

Como indica Mazuca (2012) es posible distinguir cuatro niveles relevantes en el estudio de las capacidades estatales. En primer lugar, el concepto de “capacidad estatal” o “Capacidad de Estado”. Este nivel estudia las dimensiones constitutivas del estado moderno en el sentido weberiano del término, esto es, la capacidad de ejercer el monopolio de la violencia física legítima en un territorio determinado. De ahí surgen las

teorías de la centralidad del estado, la cuestión de la autonomía estatal como atributos necesarios de un estado imparcial y/o aislado, al servicio del interés general. Al estudio de la autonomía y la legitimidad se suma la dimensión extractiva o material, que es justamente la capacidad de los estados modernos para hacerse legítimamente de recursos económicos para financiar el cumplimiento de sus funciones (Mann 1984, Mazuca 2012). En este nivel de análisis se considera al Estado como un stock de recursos y de legitimidad y no como un actor. En la presente investigación no se asume más que como contexto en el que operan el resto de las llamadas capacidades estatales.

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

Por su parte, Mizrahi (2003) define tres niveles de análisis de las capacidades estatales: i) el nivel institucional (o macro); ii) el nivel organizacional (o meso) y iii) el nivel individual (o micro). El primer nivel se refiere al escenario superior donde el Estado y sus unidades organizativas se relacionan con el entorno y los actores políticos e institucionales que forman parte del entramado en que operan. En este nivel de análisis, el objeto de estudio son las capacidades para vincularse y relacionarse en el sistema político y social (*capacidades relacionales*). Incluye los canales de comunicación y coordinación, el esquema de cooperación y negociación, las reglas de juego que pautan el lugar del sujeto en el sistema político y social. El segundo nivel *organizacional* se refiere al estudio de las competencias y habilidades del Estado para llevar a cabo las funciones que le son privativas o le corresponden en la división global y nacional del trabajo. Por último, el nivel micro o *particular* se refiere a capacidades individuales que reposan en las personas que se desempeñan en la organización.

En tanto, Casa y Narbono (2013) definen cuatro dimensiones o atributos de las capacidades estatales, que son presentados como subsistemas independientes, aunque

relacionados entre sí: i) Subsistema de autoridad; ii) Subsistema técnico- funcional; iii) Subsistema de financiación; y iv) Subsistema de recursos humanos. El *Subsistema de autoridad* está referido a la medida en que el Estado cumple efectivamente con la autoridad estatal. Esta autoridad se hace efectiva a través de leyes, normas formales e informales, y la capacidad de supervisión del cumplimiento de estas leyes a cargo de las capacidades administrativas del Estado Democrático de Derecho (EDD). El *Subsistema técnico-funcional* se refiere al análisis de la eficacia en el logro de los objetivos específicos y parciales del EDD y su coherencia y complementariedad para el cumplimiento de sus objetivos. Como dimensiones analíticas se destacan entre otros la división funcional de la organización estatal y adecuación a sus fines; la capacidad técnica de los recursos humanos y distribución en los puestos y subunidades organizativas. El *Subsistema de financiación estatal* resulta del análisis de la eficiencia sistémica en relación al conjunto de la economía nacional (departamental o local). Determina la supervivencia del EDD, en tanto representa la capacidad de extracción de recursos para su funcionamiento y desarrollo (impuestos, tasas, rentabilidad de las empresas públicas); mecanismos presupuestales y de transferencias, entre otras dimensiones. Por último, el *Subsistema de recursos humanos* se refiere a la relación entre los funcionarios políticos y técnico/administrativos. El subsistema de RRHH regula cómo acceden y cómo se relacionan estos dos grupos de funcionarios para el funcionamiento estatal. El indicador es una medida de la capacidad de acción del sistema de RRHH del EDD y su adecuación para seleccionar y asignar el personal en cantidad y calificación técnica adecuada, y para motivarlo para utilizar plenamente sus capacidades en función de los objetivos del Estado (Casa y Narbondo 2013).

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

siempre está adaptándose, transformándose, y aprendiendo a hacer las cosas que en cada tiempo debe hacer.

La presente investigación alude a las capacidades estatales del gobierno y de la administración y por ello se consideran estrictamente organizacionales; en tanto actores de gobierno y de la administración, no régimen ni capacidad del Estado como stock de recursos y legitimidad, sino capacidades de las organizaciones que lo integran. Se propone un modelo que jerarquiza el nivel organizacional (meso), que combina la dimensión administrativa (técnico-funcional) de las capacidades con la dimensión política (también llamada relacional), de donde surgen modelos de gestión típicos. Ambas dimensiones, las capacidades administrativas y las capacidades políticas, son estrictamente organizacionales y configuran los atributos del actor “intendencia departamental”.

#### *Modelos típicos de capacidades estatales*

En la vasta literatura es posible distinguir entre cinco modelos generales de capacidades estatales; a saber: 1) el modelo burocrático-weberiano tradicional; 2) el modelo patrimonialista; 3) la nueva gerencia pública; 4) el modelo de redes, y 5) el neo-weberianismo (Ramos, 2009; Narbondo, 2014; Rodríguez 2014). Si bien en la teoría es posible encontrar diversos modelos de organización y gestión, en términos de capacidades estatales, estos cinco tipos cubren la gama que sería esperable encontrar en las organizaciones estatales en los niveles organizacionales antedichos.

1) *Modelo burocrático-weberiano*: se caracteriza fundamentalmente por los siguientes componentes: i) la organización piramidal del aparato administrativo y la supeditación total a una única jerarquía establecida por el gobierno representativo; ii) la legitimidad legal y procedimental de las decisiones de la administración; y iii) el sistema de carrera de base meritocrática, tanto en el ingreso como en la promoción de los recursos humanos. Estos tres componentes confluyen en lo que Weber (2021) denomina un estado autónomo y aislado de los intereses particulares. La preocupación central de la teoría weberiana es evitar la captura del Estado por parte de los intereses particulares. Esta noción está fuertemente asociada al concepto de autonomía del Estado (Weber 1992, Evans 1995). Por su parte, sus detractores señalan la fuerte rigidez que atenta contra los resultados de la gestión estatal (Niskanen 1980, Osborne y Gaebler 1992).

2) El modelo *patrimonialista* de organización y conducción estatal se puede definir de acuerdo a Weber (2021) como un subtipo de dominación tradicional. En este sentido, el patrimonialismo representa un tipo de Estado pre-moderno. En este tipo, aunque puedan estar presentes los componentes mínimos de estatalidad (el control de la violencia legítima, la centralidad en un territorio determinado), los medios de producción estatal sirven al patrón o jefe. En este sentido, el sistema de autoridad estatal está basado en la relación directa del jefe o caudillo con los funcionarios y la ciudadanía, en una lógica jerárquica y fuertemente discrecional, con ausencia de elementos objetivos basados sobre principios legales o procedimentales (Weber 2021, Carneiro 2009, Ramos 2009). El tipo patrimonialista suele vincularse a localismos y elitismos oligárquicos; se impone ante una sociedad civil frágil; supone una escasa distinción entre los ámbitos público y privado; y requiere de liderazgos de base carismática y/o tradicional, muchas veces basados en aspectos hereditarios (familias políticas, clanes) y en el contacto cara a cara con los ciudadanos (clientes) (Messenberg Guimaraes 2004, Došek, 2019)<sup>4</sup>.

3) La *nueva gerencia pública (NGP)* surge como respuesta a la crisis del Estado de bienestar keynesiano en los años 70, y tiene un fuerte desarrollo durante los gobiernos de Reagan y Thatcher en Estados Unidos y Gran Bretaña respectivamente durante la década del ochenta. La NGP propone criterios antagónicos a los desarrollados en el modelo burocrático. Siguiendo a Osborne y Gaebler (1992), el modelo de la NGP podría sintetizarse de acuerdo a los siguientes componentes: i) flexibilidad de la organización estatal; ii) legitimidad basada en la eficiencia económica; iii) centralidad del *manager* o gerente en la gestión de los recursos humanos. De un modo más específico, Hood (1991) propone los siguientes siete puntos característicos de la NGP: 1) gestión profesional con participación activa; 2) patrones e indicadores de desempeño claramente especificados; 3) mayor énfasis en los controles de producción; 4) introducción de la desagregación de las unidades del sector público; 5) introducción de la competencia entre unidades del sector público; 6) incorporación de pautas de gerenciamiento típicas del sector privado; y 7) énfasis en una mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos (Thompson 2010: 101).

---

<sup>4</sup> Claramente se trata de un tipo ideal y difícilmente pueda encontrarse en los estados modernos. No obstante, pueden subsistir resabios o lógicas de tipo patrimonialista en modelos de gestión tradicionales que han sido desvirtuados en la práctica, habilitando prácticas discrecionales y particularistas similares a las del tipo patrimonialista.

4) El modelo de *redes* (o gobernanza participativa de redes) responde en gran medida a la complejidad creciente de la gestión pública moderna, debido a la irrupción de problemas complejos y la multiplicación de actores e intereses que toman parte de la puja distributiva en las democracias contemporáneas. El modelo de *redes* implica un tipo de interacción horizontal donde el Estado basa su capacidad de conducción en su habilidad para obtener consensos y en su eficacia negociadora, y no impone decisiones verticalmente. Este modelo supone una “forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que produce un consenso negociado que constituye la base para la coordinación” (Hirst, 2000 en Ramos 2009: 252). Esta forma de interacción se asocia además a sectores definidos como meso o micro, típicamente regiones, ciudades o sectores industriales, lo que lo convierte en una alternativa pertinente de modelo de gestión subnacional

En este marco “el Estado no desaparece, pero queda reducido a un núcleo central encargado (...) del orden público, (...) las actividades económicas y sociales, y (la) provisión de servicios públicos esenciales, devolviendo la prestación, y en buena medida la elaboración de las políticas públicas, a una matriz público-privada articulada en redes constituidas en torno a la definición y prestación de políticas públicas...” (Ramos 2009: 253).

5) Por último, el *modelo neo-weberiano* recupera parte del modelo burocrático que había sido dejada de lado por la NGP, pero incorpora también argumentos e instrumentos de esta para acoplar el Estado a una nueva agenda de reformas post mercado, de nueva generación. De acuerdo con Narbondo (2011), este modelo se presenta como una especie de weberianismo aggiornato en la medida que introduce “...procedimientos e incentivos para fomentar la orientación por resultados y abrir mayores posibilidades de participación democrática en la conducción de y control de los servicios públicos (...) pero sigue siendo weberiano porque mantiene la subordinación de todo el personal del aparato estatal a la autoridad jerárquica del personal político (y) mantiene protecciones específicas para que la obediencia a la política se dé en el marco de la racionalidad legal y técnica...” (Narbondo 2011: 124).

La incorporación de los sistemas de gestión por resultados es una incorporación relevante del modelo si se tiene en cuenta que se trata de un criterio de gestión típico de la NGP. En efecto, en el modelo weberiano clásico, el único criterio de control pasa por el derecho administrativo. La incorporación de la noción de resultado como criterio de evaluación,

no solo implica la puesta en marcha de instrumentos de análisis ex ante y ex-post de la gestión centrados en los impactos, y, por tanto, multidimensionales, sino que requieren de la generación de una misión orientadora de la gestión cotidiana de la unidad organizativa en cuestión. Esto es característico del modelo de NGP. Sin embargo, el modelo neo-weberiano, retoma los criterios centrales del modelo burocrático; a saber, la carrera funcional –aunque admite mayor flexibilización–, el mérito como principal criterio de evaluación de los recursos humanos para su selección, y lo que es más importante, retoma la preocupación central por la supeditación de la administración al gobierno representativo. En este sentido, promueve un control político fuerte sobre la administración, mediante los instrumentos típicos del modelo burocrático.

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

#### *Tipología de capacidades estatales aplicada al nivel subnacional*

A nivel subnacional algunos autores han recurrido al concepto de *gobernanza local* como modelo de gestión que combina atributos típicos de los enfoques de la nueva gestión pública, neo-weberianismo o el enfoque de redes; a saber, una mayor participación de los actores en ámbitos formalizados de toma de decisiones, mayor contestabilidad política y sistemas de pesos y contrapesos, procedimientos de transparencia y rendición de cuentas, abordaje interinstitucional y promoción de la intersectorialidad y la coordinación de las políticas (André Melo 2010, Hernández-Bonivento 2011; Rosales, 2005). Así, por ejemplo, se desarrollan múltiples modelos de colaboración y coordinación para la prestación de servicios públicos locales que combinan distintas variables como el perfil de los Alcaldes (Alcalde Jefe, Gerente o Negociador), la economía política de los

territorios, la orientación del gobierno en términos de izquierda y derecha, el tamaño y escala de las comunidades, además de aspectos culturales y sociales que inciden sobre la capacidad de colaborar o no en la prestación de servicios públicos (Huete García 2010).

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

En definitiva, los modelos y las categorías utilizadas a nivel nacional y de los Estados centrales deben adaptarse en la escala subnacional, teniendo en cuenta principalmente la naturaleza del 'para qué', es decir, el marco competencial de las unidades subnacionales en una distribución del trabajo determinada entre los distintos niveles y unidades de gobierno (Rosas Huerta, 2008; Oszlak y Serafinoff, 2011).

De acuerdo con este marco, una definición operacional de los modelos de gestión de las intendencias en Uruguay puede definirse como el conjunto de atributos políticos, administrativos y técnicos orientados al diseño e implementación de políticas públicas que han sido definidas por la intendencia en el marco de sus competencias y atribuciones constitucionales.

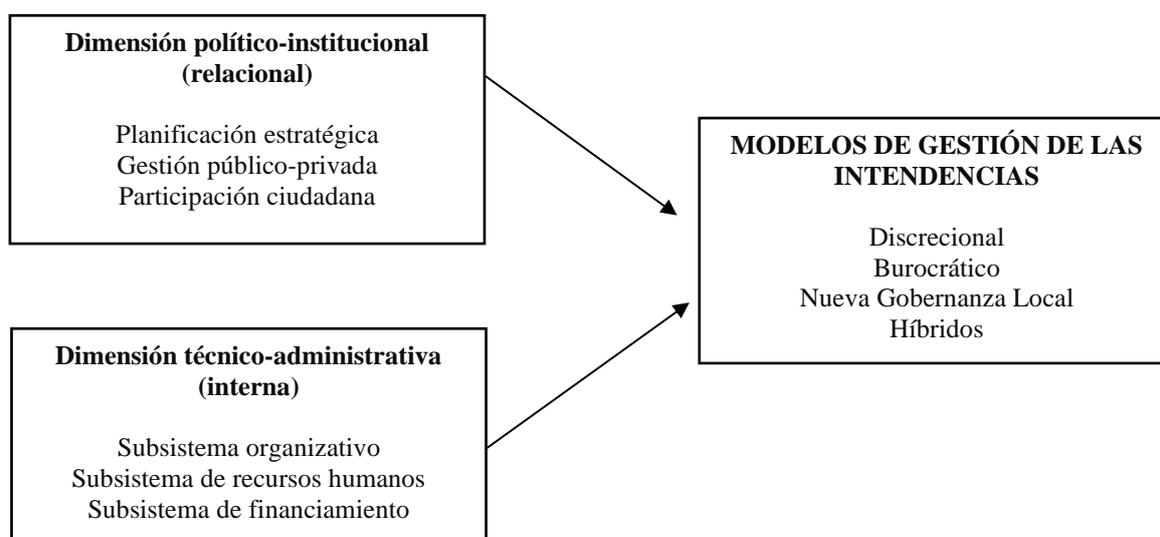
De este modo, los modelos de gestión de las intendencias surgen de la combinación de dos dimensiones principales: las capacidades político-institucionales o relacionales (externas) por un lado, y las capacidades técnico-administrativas (internas) por otro. La última parte de la definición relativa a las competencias y atribuciones es relevante porque refieren al 'para qué', y es útil a los efectos de la generalización del concepto y su adaptabilidad a los distintos casos particulares.

Entre los atributos político-institucionales (dimensión externa o relacional) cuentan los mecanismos y sistemas de planificación y también los canales de participación abiertos a

los actores del mercado, la sociedad civil y los ciudadanos en el momento de definir los objetivos de políticas.

Entre los atributos administrativos y técnicos (dimensión interna) cuentan las modalidades de organización funcional, los sistemas de recursos humanos y los esquemas de financiamiento para llevar adelante las políticas (ver figura 1).

**Figura 1. Conceptualización de 'modelos de gestión de las intendencias'**



*Fuente: elaboración propia.*

*Dimensión político-institucional (relacional).* Por dimensión político-institucional se entiende aquí al modo en que es ejercido el poder político por parte de la intendencia en los procesos de política pública en relación a los actores externos. Se desprenden aquí algunas subdimensiones como los canales y ámbitos de comunicación e interacción con el mercado, la sociedad civil y los ciudadanos. Se considera el tipo de vínculo con los agentes públicos y privados en los procesos de planificación, los canales y ámbitos de participación directa de la ciudadanía y su nivel de incidencia, entre otros. A los efectos de simplificar el modelo, se definen tres valores que asume la intendencia en esta primera dimensión. A saber, i) particularistas; ii) jerárquicas; y iii) estratégicas.

Las *particularistas* suponen tipos de relaciones políticas orientadas por objetivos y formas particulares, donde los líderes de la intendencia (el intendente en particular) ejercen el poder con altos niveles de discrecionalidad. Las modalidades *jerárquicas*

descansan en un mayor grado de formalización legal. En este sentido existe una capacidad de delegación de los intendentes con arreglo a normas y procedimientos. La toma de decisiones es jerárquica y se produce a través de canales formales. En términos políticos, se trata de un modelo de conducción burocrático, centrado en la capacidad de control del mando y típico de las organizaciones burocráticas tradicionales. El modelo de conducción es formal, jerárquico, burocrático y 'aislado', en la medida que no contempla espacios de negociación o toma de decisiones colectivos que integren a los actores no gubernamentales. Por último, las *estratégicas* son relaciones que requieren de liderazgos que favorecen una mayor articulación, coordinación y colaboración con los actores externos, principalmente del sector privado y social.

*Dimensión técnico-administrativa o interna.* Por dimensión técnico-administrativa se entiende aquí al modo en que la intendencia departamental se organiza y orienta sus recursos humanos y materiales para llevar a cabo las políticas públicas. Se distinguen aquí algunas subdimensiones como la organización funcional del gobierno (organigrama, especialización funcional, etc.); el modelo de gestión, organización, reclutamiento y promoción de los recursos humanos (carrera administrativa, sistemas de desempeño); y la estructura presupuestal y financiera, es decir, las distintas modalidades tanto de generación de ingresos como de diseño presupuestal.

Estas subdimensiones dan lugar a una serie de indicadores a nivel de la estructura de la administración, entendida como la organización y las reglas que regulan la interacción entre los recursos humanos, técnicos y materiales de la intendencia en el proceso de política pública. A saber, el tipo de vínculos entre las unidades organizativas, sus atribuciones y competencias, los ámbitos de coordinación interno; el nivel de profesionalización de los recursos humanos, su especialización técnica, los sistemas de carrera administrativa, reglas para el reclutamiento y su promoción; y los subsistemas de presupuesto y finanzas en cuanto a su orientación hacia resultados, flexibilidad o rigidez, monitoreo y evaluación, eficacia, eficiencia, transparencia del gasto y rendición de cuentas.

A los efectos de simplificar el modelo, se definen tres valores que asume la intendencia departamental en esta segunda dimensión. A saber, i) informales; ii) procedimentales; y iii) orientada por resultados.

Las *informales* suponen una forma de organización informal y discrecional, derivada de la ausencia de normas o del incumplimiento sistemático de las mismas, ya sea por su

inadecuación, rigidez o ausencia. En cuanto al modelo de gestión de los recursos humanos son igualmente informales, lo que aumenta el poder discrecional de los intendentes para establecer condiciones particulares, beneficios y sanciones. No hay carrera administrativa y los sistemas de desempeño, monitoreo y evaluación son atrofiados o discrecionales, lo que conspira contra la profesionalización de la administración. Por último, se recurre a mecanismos ad hoc de financiamiento y escasamente formalizados. Las capacidades administrativas *procedimentales* son la contracara de las anteriores, en el entendido que requieren de un extendido sistema de normas que regula con precisión todas las interacciones entre los recursos organizativos, humanos y materiales del gobierno. Por último, las capacidades administrativas *orientadas por resultados* se caracterizan por la adopción de lógicas orientadas hacia una mayor eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, desde el punto de vista de la organización administrativa hay una mayor flexibilidad para la colaboración interna y externa. Se producen incentivos para la coordinación y combinación de unidades funcionales, inclusive con organizaciones externas al gobierno. Se establecen sistemas de toma de decisiones horizontales y mayormente descentralizados. Los sistemas de recursos humanos son flexibles. Contemplan la participación público-privada en la provisión de servicios y hay una mayor capacidad para contratar recursos externos. Por último, los presupuestos y sistemas de gestión financiera están orientados por resultados, lo que supone una mayor capacidad de monitoreo y evaluación de la eficiencia del gasto por sobre los controles estrictamente procedimentales. Asimismo, se promueven nuevas formas de recaudación y captación de ingresos no tradicionales, en asociación al sector privado, entre otros mecanismos.

De la combinación de ambas dimensiones se obtienen tres modelos de gestión típicos: 1) Discrecional; 2) Burocrático; y 3) Nueva Gobernanza Local (ver figura 2).

**Figura 2. Tipos ideales de gestión y modelos híbridos**

		<i>Dimensión técnico-administrativa</i>		
		<b>Informal</b>	<b>Procedimental</b>	<b>Orientada a resultados</b>
<i>Dimensión político-institucional</i>	<b>Estratégica/ participativa</b>	<b>Neo-clientelar</b>	Híbrido 3	<b>III. Nueva Gobernanza Local</b>
	<b>Jerárquica</b>	Híbrido 1	<b>II. Burocrático/ tradicional</b>	Híbrido 4
	<b>Particularista</b>	<b>I. Discrecional</b>	Híbrido 2	<b>Neo-clientelar</b>

Fuente: elaboración propia en base a Rodríguez (2021).

Como se aprecia en la figura anterior, la tipología arroja tres tipos ideales donde hay un polo negativo expresado en el tipo Discrecional; un polo positivo en la Nueva Gobernanza Local, y un tipo mixto o intermedio que es el modelo burocrático. Este ordenamiento no es casual, puesto que como se ha desarrollado, el concepto supone no solo la combinación entre los dos tipos de capacidades sino que también una evolución como respuesta de los modelos a los déficit o problemas de los tipos anteriores. Es decir, el modelo burocrático es una respuesta al modelo discrecional, y la nueva gobernanza local es una respuesta a las rigideces y problemas del modelo burocrático-tradicional.

No obstante, hay varios híbridos que funcionan como subtipos disminuidos, además de dos casos extremos que se denominan “neo-clientelares”, en el sentido que expresan lógicas contrapuestas en las dos dimensiones consideradas. De algún modo ambos tipos llaman la atención sobre la necesidad de contemplar la importancia de cómo se combinan las dos dimensiones. En este sentido, no solamente puede operar una captura del estado por parte de actores particulares provenientes desde afuera (en el sentido de la clientela política, destinatarios de favores, entre otros ejemplos), sino que la captura también puede producirse a la interna de la organización por medio del clientelismo de los funcionarios, derivado de la atrofia o liquidación del sistema normativo.

### *Operacionalización y medición en el caso uruguayo*

La estrategia de investigación implica en primer lugar operacionalizar y medir los indicadores de capacidades político-institucionales y de capacidades técnico-administrativas para todas las intendencias en los tres mandatos de gobierno considerados, a saber: 2005-2010, 2010-2015 y 2015-2020. De este modo se obtienen 57 unidades de observación. Los distintos indicadores son tomados como proxis y en general son de carácter dicotómico (presencia/ausencia) de los distintos atributos considerados. La forma en que ellos se combinan va a determinar el modelo de gestión predominante para cada unidad de análisis (Ver Cuadro 1). Debe tenerse presente que se trata de un análisis global basado en indicadores próxi y que, como se ha definido conceptualmente, la realidad seguramente exprese la presencia de diversos híbridos que, dependiendo los *issues* de políticas considerados, podrán recostarse más o menos sobre los distintos modelos de gestión.

**Cuadro 1. Modelos típicos de gestión según principales indicadores en ambas dimensiones**

	<b>DISCRECIONAL</b>	<b>BUROCRÁTICO/ TRADICIONAL</b>	<b>NUEVA GOBERNANZA LOCAL</b>
<b>Dimensión político-institucional</b>			
<b>Planificación estratégica</b> Planes estratégicos Instrumentos de ordenamiento territorial	Ausencia.	Planificación tradicional.	Se promueven.
<b>Participación ciudadana</b> Participación vinculante (PP) Participación consultiva	Baja formalización, mecanismos ad hoc.	Acotada.	Alto alcance. Formalizados.
<b>Participación público-privada</b> Agencias de desarrollo Parques industriales/ otros	Baja formalización, mecanismos ad hoc.	Ausencia.	Se implementan.
<b>Dimensión técnico-administrativa</b>			
<b>Organización funcional</b> Relación entre unidades tradicionales y no tradicionales	Baja formalización.	Jerarquización de unidades tradicionales (ABC).	Jerarquización de unidades transversales y no tradicionales.
Tercerización de servicios públicos	Ausencia o baja formalización.	Ausencia.	Presencia de servicios tercerizados o cogestionados con el sector privado.
<b>Sistema de RRHH</b> Carrera administrativa	Bajo % de funcionarios de carrera.	Alto % de funcionarios de carrera.	Medio o Alto % de funcionarios de carrera.
Sistemas de desempeño	Ausencia.	Ausencia.	Se incluyen instrumentos de desempeño.
Variación de la plantilla de personal	Aumento significativo de la plantilla de funcionarios.	Variación moderada de la plantilla de funcionarios.	Descenso significativo de la plantilla de funcionarios.
<b>Gestión presupuestal y financiera</b>			

Variación del déficit acumulado	Aumento significativo del déficit presupuestal.	Variación moderada del déficit presupuestal.	Descenso significativo del déficit presupuestal.
Discrecionalidad del gasto	Alto % de observaciones del TCR.	Bajo % de observaciones del TCR.	Medio o Bajo % de observaciones del TCR.
Financiamiento público-privado	Financiamiento ad hoc.	Financiamiento público.	Existencia de mecanismos de financiamiento privado.

Fuente: elaboración propia.

### 3. De cómo inciden las RIG sobre las capacidades estatales subnacionales

Hay antecedentes que vinculan las RIG con la dimensión político-institucional de las capacidades estatales, en particular en los estudios sobre capacidades estatales subnacionales (Green et al. 2019). Sin embargo, las RIG no deberían considerarse parte de la capacidad de una de las partes. Estas últimas, en tanto son específicas, pueden diferenciarse de las otras capacidades relacionales con el mercado, la sociedad y la ciudadanía, en el sentido que impactan directamente sobre la organización estatal subnacional. Esto es así porque en el campo de las RIG se definen (o dirimen), como se mencionará a continuación, los recursos fiscales (presupuestales, financieros, económicos), las competencias (funciones), entre otras, y ello se produce a través de diversos mecanismos que impactan directamente sobre las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, a través de los mecanismos de transferencias centrales hacia los gobiernos subnacionales, o mediante el intercambio de información, la incidencia de los equipos técnicos y su retroalimentación, y por su puesto los aspectos estrictamente políticos que hacen a la relación entre los intendentes, su partido y los del presidente. Por lo tanto, las RIG no deberían confundirse con la dimensión político-institucional de la capacidad de la organización del gobierno subnacional, aunque estén asociadas y generen efectos sobre esta.

#### *Relaciones intergubernamentales: entre la formalidad y la informalidad*

Las relaciones intergubernamentales (RIG) pueden definirse como el conjunto de las actividades relevantes que se producen en la interacción entre todas las unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles (Lowatcharin et al., 2019). Así, las RIG implican tanto colaboración como conflicto en un juego de poder para definir fines públicos y captar recursos. En las RIG pueden identificarse varios ámbitos y tipos de

interacción; a saber, interacciones verticales entre niveles superiores e inferiores de gobierno (típicamente entre el gobierno central y las unidades subnacionales); pero también entre unidades del mismo nivel (consorcios, redes, concejos); interacciones sectoriales por áreas de políticas; relaciones entre unidades centrales y de línea; entre otras. Esta variada gama de interacciones entre distintos niveles de gobierno supone a su vez un amplio repertorio de instrumentos concretos de gestión intergubernamental que asimismo pueden admitir diversos grados de formalidad o informalidad (Jordana, 2001; Agronoff, 2007; Philimore, 2013).

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

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

Afrontar estos desafíos de políticas ha supuesto el desarrollo de nuevos tipos de relacionamiento entre niveles de gobierno lo que supone pasar de la lógica jerárquica donde el gobierno central monopoliza la toma de decisiones y los recursos, hacia una lógica de responsabilidades compartidas. Esto implica RIG más equilibradas, flexibles, y el desarrollo de una lógica estatal matricial en lugar de la tradicional pirámide jerárquica

(Agranoff, 2007). En este proceso las RIG informales asumen un papel clave. Aunque las RIG necesariamente admiten una mezcla entre factores formales e informales, la medida en que los arreglos institucionales prioricen una u otra lógica no es inocua al momento de evaluar su eficacia como ámbito de interacción entre los niveles de gobierno.

### *RIG formales e informales*

Siguiendo a Jordana (2001), "...Por relaciones formalizadas se entienden los procedimientos de asignación, coordinación y decisión de carácter institucional, centrados en temas sustantivos, de reparto de poderes sobre políticas sectoriales y áreas de gestión entre distintos niveles de gobierno, o bien relativos a la distribución de recursos financieros y responsabilidades fiscales..." (Jordana 2001: 29). Por ejemplo, son lógicas formales de relacionamiento intergubernamental las que establecen mecanismos de asignación de recursos en base a recaudación de impuestos, préstamos y transferencias, con criterios de compensación y reequilibrio territorial, y las reglas que regulan este proceso están claramente establecidas y existe capacidad para implementarlas.

Las lógicas informales de relacionamiento intergubernamental por definición no suelen ser transparentes, suelen ser ad hoc, y no aseguran ecuanimidad a las partes ya que las relaciones entre los distintos niveles de gobierno se dan a través de los partidos, donde prima la lógica político-partidaria por sobre la compensación o el reequilibrio territorial. En términos de Philimore (2013), las RIG informales suponen la primacía de la política y de las contingencias sobre la ley. Esto conduce a la llamada "diplomacia de las relaciones intergubernamentales" donde la relación se da en el ámbito de la negociación política, generalmente entre pocos actores, y donde predominan intereses de los participantes, orientaciones políticas y/o culturales, en una contingencia determinada (por ejemplo, la urgencia de llegar a un acuerdo, o la necesidad de favorecer o penalizar determinadas regiones, entre otras cuestiones).

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

intereses de las unidades territoriales más débiles y a favor de los territorios más fuertes (Philimore, 2013; Painter, 2012).

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

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

#### *Instrumentos de gestión intergubernamental*

Las RIG se han desarrollado en el marco de procesos de descentralización de funciones que implican avanzar desde un modelo de separación hacia un modelo compartido del ejercicio del poder (Morata, 1991; Agranoff, 1993; Leyva Botero, 2011). Esto da lugar a una compleja matriz de relacionamiento entre organizaciones y personas de diversos niveles de gobierno, inclusive con participación de actores de la sociedad civil y el mercado. Este esquema matricial favorece el diseño de diversos instrumentos de gestión intergubernamental a lo largo de las distintas áreas de políticas.

Al estudiar la experiencia de países federales Agranoff (2007) identifica un set de instrumentos de gestión intergubernamental agrupados en torno a cuatro ejes o enfoques: i) dispositivos económicos (impuestos, subsidios y subvenciones, transferencias, préstamos, proyectos de inversión, compras y adquisiciones intergubernamentales); ii) orientaciones legales (regulaciones, reglas, requisitos de programas, acuerdos de cooperación, leyes orgánicas); iii) prácticas administrativas (estándares y metas de programas, contratos intergubernamentales, intercambio de personal, autoridades especiales, auditorías, programas de desempeño negociados) y iv) órganos políticos intergubernamentales (consejos, comisiones, reuniones sectoriales, asociaciones de gobiernos, canales de los partidos políticos, entre otros).

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

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

En resumen, los procesos de descentralización abren paso al desarrollo de las relaciones intergubernamentales. En la práctica estas relaciones favorecen el desarrollo de distintos instrumentos de gestión intergubernamental que influyen en los procesos de toma de decisiones de implementación de políticas. Estas relaciones incluyen tanto aspectos formales como informales; por ejemplo, lazos y canales de comunicación, contactos, interpretaciones y hasta orientaciones verbales sobre cómo deben hacerse las cosas. Esta

incidencia de las relaciones personales y su influencia sobre los procesos de políticas no significa “...subestimar el peso de las estructuras formales de relación. En la medida en que enmarcan el proceso político-administrativo, las reglas del juego determinan a priori la fuerza de los actores y acotan los márgenes de maniobra respectivos, pudiendo también limitar o aumentar las posibilidades de negociación y de conflicto...” (Morata, 1991:162).

#### *Instrumentos de RIG y su incidencia sobre las capacidades estatales subnacionales*

Teniendo en cuenta todos estos componentes de las RIG, parece claro que van a incidir directamente sobre las capacidades estatales subnacionales, más aún en los casos de países unitarios, puesto que el poder del gobierno central está en extremo desbalanceado en detrimento de las unidades subnacionales y puede incidir más directamente sobre las orientaciones de los gobiernos inferiores. Esta influencia, en el caso uruguayo ha sido de algún modo tamizada (aunque no neutralizada), a través del Congreso de Intendentes. Este congreso que opera como corporación política en que se asocian los 19 mandatarios departamentales, aunque es un ámbito de RIG horizontal, es el principal interlocutor del Gobierno central en los principales asuntos que hacen a la política subnacional, principalmente recursos, transferencias y grandes líneas de apoyo y complementación. Operan en este ámbito tanto factores formales como informales que no son inocuos a la hora de los diversos componentes de las capacidades estatales de las intendencias, tanto fiscales como administrativas y político-institucionales. Otros aspectos también relevantes donde inciden las RIG sobre las capacidades estatales de las intendencias son los paquetes de transferencias, los paquetes de programas y proyectos y las relaciones y redes profesionales que se tejen en el marco de estos programas a lo largo de los distintos issues de políticas. (Freigedo, Lamas y Rodríguez, 2019; Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2019).

Un primer mapeo de RIG y sus principales instrumentos se puede ver en el siguiente cuadro, en particular conectados a su ámbito de incidencia legal, política, económica o administrativa (Agronof, 2007) y su relación con los objetivos de RIG enunciados por Jordana (2001) (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Ámbitos e instrumentos relevantes de RIG en Uruguay (2005-2020)**

<b>Tipo de instrumentos</b>	<b>Ámbitos o normas</b>	<b>Dimensiones de RIG</b>
Políticos	Comisión Sectorial de Descentralización (Art. 230 de la Constitución, Ley 17.243 y Decreto N° 199/000	Asignación de recursos fiscales
	Congreso de Intendentes	Asignación de recursos fiscales/ competencias
	Congreso de Ediles	Coordinación
	Plenario de Municipios	Coordinación
	Comisión de asuntos municipales del Parlamento	Competencias
Legales	Constitución de la República	Competencias/ recursos fiscales
	Ley Orgánica Municipal (1935)	Competencias
	Ley de parques industriales (2002)	Competencias
	Ley de fideicomisos (2003)	Recursos fiscales
	Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009) y modificativas	Competencias
	Ley Nacional de Residuos (2019)	Competencias
	Leyes de presupuesto nacional	Competencias/ recursos fiscales
	Ley de Creación del MIDES	Competencias
	Ley de Descentralización del MGAP	Competencias
Económicos	Art. 214	Recursos fiscales
	Art. 298 - Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)	Recursos fiscales
	SUCIVE	Recursos fiscales
	Programa de fortalecimiento de la gestión de los municipios (FIGM)	Recursos fiscales/ coordinación
	Caminería rural	Recursos fiscales/ competencias
	Alumbrado	Recursos fiscales/ competencias
	Cooperación internacional	Recursos fiscales/ coordinación
Administrativos	Programas y proyectos	Coordinación
	Acuerdos regionales/ interdepartamentales	Coordinación
	Redes profesionales	Coordinación
	Decretos y resoluciones del PE	Competencias/ recursos fiscales
	Poder Judicial. Lesión de autonomía (Art. 283)	Resolución de conflictos

Fuente: elaboración propia en base a Freigedo, Lamas y Rodríguez (2019).

#### **4. A modo de conclusión**

Hasta aquí se ha presentado un marco analítico para el estudio de las capacidades estatales subnacionales en Uruguay centrado en la incidencia de las RIG. Se ha sostenido que las RIG son importantes para explicar las opciones que los intendentes tienen en materia de modelos de gestión para fijar objetivos e implementar políticas públicas en el marco del régimen de competencias que establece la Constitución y la ley.

Se ha sostenido que para un mismo diseño general (nacional) de reglas, se generan distintos incentivos a nivel de los distintos *issues* de políticas donde las RIG formales e informales impactan en cada una de las intendencias, entendidas como organizaciones subnacionales con capacidades estatales para las políticas públicas en el marco de la distribución del trabajo entre el gobierno central y los gobiernos departamentales. En otras palabras, las relaciones intergubernamentales formales e informales que se tejen entre el gobierno nacional y las intendencias inciden sobre la modalidad en que estas ejercen sus habilidades políticas y administrativas para asignar y distribuir sus recursos de poder en el territorio. Esta incidencia de las RIG, aunque es de ida y vuelta, por tratarse de un estado unitario y centralizado, va a tener una lógica ‘desde arriba’, en la medida que los principales recursos políticos, fiscales y administrativos son delegados o transferidos desde el centro hacia los departamentos. En este sentido, tanto las normas y reglas que regulan el sistema de competencias como los fondos e instrumentos de financiamiento de su funcionamiento van a tener una incidencia capital sobre las capacidades de los niveles inferiores de gobierno, en este caso de las intendencias departamentales.

Cuando las RIG establecen condiciones formales y lógicas basadas en criterios transparentes y ecuánimes, entonces se generan mayores incentivos para impulsar capacidades estatales y modelos de gestión innovadores y tendientes a la nueva gobernanza local. Al contrario, cuando las RIG se basan en criterios político-partidarios y no establecen salvaguardas ni criterios de tipo formal tendientes a favorecer una mayor incidencia de los niveles inferiores de gobierno, entonces habrá menores incentivos para que las intendencias impulsen modelos de gestión estratégicos y por resultados, y, al contrario, prevalecerá la lógica tradicional o informal.

Otros aspectos también relevantes son los sistemas de partidos departamentales, los grados de desarrollo y riqueza departamental, los niveles de capital social y cultural, todos

aspectos que pueden incidir sobre las capacidades estatales de las intendencias<sup>5</sup>. Sin embargo, no debe desconocerse el papel de las RIG, sobre todo en el caso de sistemas unitarios donde el poder central puede generar condiciones para el desarrollo de las capacidades político-institucionales y técnico-administrativas en los niveles inferiores de gobierno, a lo largo y ancho de los campos de políticas donde se espera que las intendencias intervengan con más fuerza y sean más efectivas.

---

<sup>5</sup> Estas variables son tratadas como hipótesis rivales en la tesis de doctorado.

## 5. Bibliografía

- Agranoff, R. (1993). Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. *Política y Sociedad* - 13, 87-105.
- Agranoff, R. (2007). Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. In *The dynamics of federalism in national and supranational political systems* (pp. 248-283). Palgrave Macmillan, London.
- Arocena, J. (2008). Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la Descentralización*, 1(1), 17-34.
- Buquet, D., Chasquetti, D., & Moraes, J. A. (1998). Fragmentación política y gobierno en Uruguay. *Un enfermo imaginario*.
- Buquet, D., & Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1), 127-148.
- Cardarello et al. (2007) “Función y producción legislativa de las juntas departamentales. Un estudio de tres casos”. En (Varios autores) Técnica y función legislativa en juntas departamentales. Ed. Congreso de Intendentes – Presidencia de la República – AECI – PNUD Uruguay. Montevideo.
- Cardarelo, A. & Nieto, E. (2022). Los desafíos de la democracia subnacional en Uruguay. *Mimeo*.
- Carneiro, F. (2009). Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1), 139-161.
- Catz, Patricia et al. (2016). “Reporte 4. Índice de priorización socio-territorial”. Observatorio Territorio Uruguay. OPP. Montevideo.
- Chasquetti, D., & Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, (42), 221-247.
- Eaton, K. (2004). Risky business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics*, 1-22.
- Freigedo, M (2017). Innovando en la gestión: Fideicomisos y Gobiernos Departamentales. En Razones y Personas, tomado de <http://www.razonesypersonas.com/p/nuestra-licencia.html>.
- 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*, (56), 37-55.
- Freigedo, M., & Rodríguez, J. (2019). Las capacidades estatales de los Gobiernos Departamentales en Uruguay. *EJ Grin, E. Completa, AP Carrera-Hernández y FL Abrucio (coords), Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas. Río de Janeiro: Fundación Getulio Vargas.*

- Freigedo, M., Milanesi, A. & Rodríguez, J. (2019). Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay. En Cardarello, A. & Ferla, P. (Coord): *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*. KAS. 33-46.
- Jones, M. P., & Mainwaring, S. (2003). The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas. *Party politics*, 9(2), 139-166.
- Koolhaas, M., & Rodríguez, J. R. (2006). Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda. In *Ponencia presentada en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política de la AUCIP*. Montevideo.
- Lalanne, A., & Brun, M. (2015). Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013.
- Lanzaro, J. L. (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 15-49). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Lauraga, M. E., & Guerrini, A. U. (1994). Del "buen vecino" al "intendente emprendedor": el rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (7), 83-97.
- Leyva Botero, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. CS, 211-243.
- Lowacharin, G., Crumpton, C. D., & Pacharoen, S. (2019). Intergovernmental Relations in A World of Governance: A Consideration of International Experiences, Challenges, and New Directions. *Asia-Pacific Social Science Review*, 19(4), 44-55.
- Magri, A. (2003). La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 63-101.
- Mann, Michael (1984). "The autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". En *Archives européennes de sociologie*, vol. 25. 185-213. Mazuca, Sebastián (2012). "Who is capable, autonomus and legitimate?" In *Statness Conference*. Santiago de Chile. Mimeo.
- Mazuca, S. L. (2012). Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(3), 545-560.
- Melo, Marcus André (2010). "Gobernanza y capacidades estatales en el nivel subnacional en Brasil". En De Barbieri, María y Cristina Zurbrigen (Coord.): *Acción colectiva, gobierno y territorio: experiencias Cono Sur*. FLACSO Secretaría General- AECID-FLACSO Uruguay. Montevideo.
- Messenberg Guimaraes, Débora (2004). "Continuidades patrimonialistas no modelo sociopolítico brasileiro". En Ayrton Fausto y José Flavio Sombra Saraiva (Org.): *Diálogos sobre a Pátria Grande*. FLACSO- Brasil, IBRI, Abaré. Brasilia. 2004. Mizrahi,

- Yemile (2003). "Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature". World Bank Institute. Washington, D.C.
- Midaglia, C., Castillo, M. & Freigedo, M. (2011). Mapeo de iniciativas en clave de política pública. *Aportes y reflexiones para una agenda de descentralización*. 67-98.
- Miranda, A. R. (2014). Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay. PNUD Uruguay.
- Moraes, J. A. (1997). Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994).
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE* (Santiago), 31(93), 73-88
- Muñoz M., Andrés F. et al (Eds.) (2017). Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación. 225-247. BID. Washington DC.
- Niskanen, William (1980). *Cara y cruz de la burocracia*. Espasa Calpe. Madrid.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992). *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Gernika. Méjico
- Ponce, M. (2017). Tan cerca y tan lejos: la transparencia en los gobiernos departamentales en Uruguay 2013-2016. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(2), 75-102.
- Painter, M. (2012). 'Intergovernmental Relations. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (pp. 730-734). Los Angeles: SAGE.
- Phillimore, J. (2013). Understanding Intergovernmental Relations: Key Features and Trends *Australian Journal of Public Administration*, 72(3), 228-238. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12025>
- Peters, G., & Pierre, J. (2005). ¿ Por qué ahora el interés por la gobernanza. *La gobernanza hoy*, 10, 37-56.
- Prats i Català, Joan (1998). "Servicio civil y gobernabilidad democrática". En *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Vol 1 (julio-diciembre), pp 21-69.
- Ramos, Conrado (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. ICP. Montevideo.
- Rodríguez, J. R. (2002). "Irracionalidad burocrática y déficit presupuestal en las intendencias del Uruguay. Consideraciones generales a partir de un análisis comparado entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres". Monografía Final de Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo.
- Rodríguez Pinho, J. R. (2014) "Capacidades estatales para las políticas públicas en las intendencias de Uruguay (1995-2015)". Ponencia presentada en el V Congreso Uruguayo de Ciencia Política. AUCiP. Mimeo. Montevideo
- Rodríguez Pinho, J. R. (2021). State Capacities for Public Policies in the Uruguayan Subnational. Governments. A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public*

*Administration, Public Policy, and Governance*, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3181-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3181-1)

Rosales, M. (2005). El buen gobierno local. *Manual de Gestión Municipal para Alcaldes, Concejales y Directivos Municipales*. Santiago de Chile, Universidad Bolivariana.

Rosas Huerta, Angélica (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. En *Política y Cultura*, Núm. 30 (119-134). Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. DF, México.

Rodríguez, J. R. (2002). “Irracionalidad burocrática y déficit presupuestal en las intendencias del Uruguay. Consideraciones generales a partir de un análisis comparado entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres”. Monografía Final de Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo

Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gaceta sanitaria*, 15(3), 259-264.

Subirats, J. (2015). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. *Innovación social y políticas urbanas en España*, 95-111.

Veneziano, Alicia (2008). La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 203-227

Villanueva, L. F. A. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica.

Weber, M. (2021). *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica.