

**¿CÓMO INCIDEN LAS RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES EN LOS
MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
GOBIERNOS SUB-NACIONALES?
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS
INTENDENCIAS DE PAYSANDÚ Y CERRO
LARGO DE URUGUAY (2005-2020)**

*How do intergovernmental relations affect the
management models of subnational governments?
Comparative analysis of the Departments of Paysandú and
Cerro Largo in Uruguay (2005-2020)*

*Como as relações intergovernamentais afetam os
modelos de gestão dos governos subnacionais? Análise
comparativa dos governos departamentais de Paysandú e
Cerro Largo do Uruguai (2005-2020)*

José Raúl Rodríguez

jose.rodriguez@cienciassociales.edu.uy

Universidad de la República

ORCID: 0009-0002-1745-161X

Recibido: 14.6.2024

Aceptado: 17.10.2024

Resumen: Uruguay transita una agenda de descentralización que requiere fortalecer las capacidades estatales subnacionales y propiciar nuevas relaciones intergubernamentales (RIG) en los diversos campos de políticas públicas. En este contexto, el presente artículo busca responder la siguiente pregunta: ¿bajo qué condiciones las intendencias departamentales implementan modalidades de gestión discrecionales, tradicionales, o en cambio, logran avanzar hacia modelos más profesionalizantes orientados por la gobernanza local? Se plantea que cuando los esquemas de RIG son fuertes se generan incentivos para que las intendencias apliquen modelos de gestión formalizados, estratégicos, y en mayor medida orientados por resultados. Al contrario, cuando las RIG son débiles, los modelos de gestión son más informales y generan condiciones para una mayor discrecionalidad.

Palabras clave: capacidades estatales subnacionales, relaciones intergubernamentales, descentralización

Abstract: Uruguay is undergoing a decentralization agenda that requires the strengthening of subnational state capacities and the promotion of new intergovernmental relations (IGR) in various public policy areas. In this context, this article seeks to answer the following question: under what conditions do departmental governments implement traditional, discretionary management modalities or, on the other hand, are they able to move towards more professionalized models oriented towards local governance? It is suggested that when IGR systems are strong, they create incentives for departments to adopt formalized, strategic and, to a greater extent, results-oriented management models. Conversely, when IGR is weak, management models are more informal and create conditions for greater discretion.

Keywords: subnational state capacities, intergovernmental relations, decentralization

Resumo: O Uruguai está avançando em uma agenda de descentralização que exige o fortalecimento das capacidades estatais subnacionais e a promoção de novas relações intergovernamentais (RIG) nos diversos campos das políticas públicas. Neste contexto, este artigo procura responder à seguinte questão: em que condições os governos departamentais implementam modalidades de gestão tradicionais e discricionárias ou, em vez disso, conseguem avançar para modelos mais profissionalizantes orientados pela Governança local? Propõe-se que quando os esquemas RIG são fortes, são gerados incentivos para que os governos departamentais apliquem modelos de gestão estratégicos formalizados e, em maior medida, orientados para os resultados. Pelo contrário, quando as RIG são fracas, os modelos de gestão são mais informais e criam condições para uma maior discricionariedade.

Palavras-chave: capacidades estatais subnacionais, relações intergovernamentais, descentralização

1. Introducción

Uruguay ha sido caracterizado como una democracia estable junto a un sistema de partidos fuertemente institucionalizado y nacionalizado (Buquet y Piñeiro, 2014; Chasquetti y Buquet, 2004; Jones y Mainwaring, 2003). Su estructura jurídica es de tipo unitaria, con 19 departamentos (segundo nivel de gobierno) y 125 municipios (tercer nivel) (Freigedo y Marzuca, 2024).

En los últimos años ha impulsado una agenda de descentralización que requiere del desarrollo de nuevas capacidades estatales en las unidades subnacionales de gobierno. Esta agenda requiere desarrollar, aún dentro de un Estado unitario, nuevas relaciones intergubernamentales (RIG), las que se han implementado con diversas características en cada campo de política pública (Freigedo *et al.*, 2019).

Seguindo a Lowatcharin *et al.* (2019), se entiende por RIG al conjunto de actividades relevantes producidas en la interacción entre todas las unidades gubernamentales de distintos tipos y niveles. En este trabajo se hace foco en las relaciones verticales entre gobierno nacional y gobiernos departamentales (intendencias).

Los gobiernos subnacionales han cobrado relevancia como ámbitos especializados en la resolución de nuevos problemas en la agenda global del desarrollo (Lowatcharin *et al.*, 2019). Afrontarlos supone nuevas lógicas de RIG, lo que implica pasar de modelos jerárquicos donde el gobierno central monopoliza la toma de decisiones y los recursos, hacia una lógica matricial de responsabilidades compartidas (Agranoff, 2007).

En este contexto, este artículo estudia cómo inciden las RIG sobre las capacidades estatales de las intendencias de Uruguay para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias. La pregunta es: ¿bajo qué condiciones las intendencias implementan modalidades de gestión discrecionales, tradicionales, o en cambio, logran avanzar hacia modelos orientados por lógicas de gobernanza?

Si bien el concepto de gobernanza es bastante amplio (Villanueva, 2014; Martínez i Coma, 2006), en este trabajo se hablará de *gobernanza local* para referirse a los modelos de gestión subnacional que abren canales de participación del sector privado y la sociedad en la toma de decisiones y que implementan criterios de nueva gestión pública orientados por resultados (Rosales, 2004; Huete García, 2010).

Se plantea que las RIG generan incentivos para que las intendencias adopten distintos modelos de gestión. ¿Por qué las RIG incidirían en la dirección de la

gobernanza local? La respuesta se encuentra en tres argumentos fundamentales a los que este artículo intenta aportar evidencia empírica. El primero es que las RIG actúan por campos de políticas (*issues*). El segundo es que en el marco de esas políticas se desarrollan variados tipos de instrumentos de gestión intergubernamental. Y el tercero, es que, en función de la capacidad de articular eficazmente esos instrumentos, las RIG pueden generar incentivos sobre los modelos de gestión de los niveles inferiores de gobierno.

Para responder la pregunta se desarrolla un análisis comparativo entre dos intendencias (Paysandú y Cerro Largo) en dos *issues* de políticas: a) ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, y b) políticas sociales. Como resultado se obtienen efectos diferenciados según RIG sobre los modelos de gestión de ambas intendencias.

A continuación, se presenta la pregunta y el argumento principal. Luego se desarrolla la conceptualización. Seguidamente se describe la metodología. Finalmente se presentan los resultados de la comparación y los principales hallazgos del trabajo.

2. Conceptualización

2.1. Capacidades estatales subnacionales y modelos de gestión de las intendencias

Las capacidades estatales subnacionales se definen aquí como los atributos políticos, administrativos y técnicos del gobierno subnacional (en este caso de las intendencias) para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias. Esta definición se aplica a escala del gobierno y del aparato administrativo con respecto a las habilidades de gestión de políticas públicas (Mazzuca, 2012; Mizrahi, 2004; Repetto, 2007). En este nivel de análisis, las capacidades se entienden como atributos para actuar y no como desempeño (Rosas Huerta, 2008). Son capacidades entendidas como atributos que asumen los sistemas de autoridad, organización, recursos humanos y materiales del gobierno subnacional, puestos al servicio de la gestión de las políticas públicas (Bertranou, 2015; Casa y Narbono, 2013; Pereyra y Montes, 2022).

A partir de esta definición se distinguen dos componentes de capacidades estatales subnacionales. En primer lugar, las *capacidades político-institucionales*, que expresan la modalidad que asume la relación entre el gobierno y el sector privado en el proceso de toma de decisiones. Especialmente, la capacidad de conducción y el grado de autonomía en relación a los intereses particulares (Evans, 2012). Estas capacidades pueden asumir tres lógicas predominantes: 1) particularistas; 2) jerárquicas; y 3) estratégicas. Las *particularistas* significan altos niveles de discrecionalidad en la toma de decisiones. Las *jerárquicas* suponen

verticalidad del tipo *top-down*, en un contexto de mayor aislamiento con respecto a los actores externos. Las *estratégicas* requieren mayor horizontalidad, colaboración y negociación con los actores privados (Martínez i Coma, 2006; Villanueva, 2014). Los atributos político-institucionales pueden agruparse en los siguientes indicadores: a) los sistemas de planificación estratégica, b) los sistemas de participación, y c) los canales de interacción con la sociedad civil y el mercado.

En segundo lugar, las *capacidades técnico-administrativas*, que expresan el grado de coherencia interna, adaptabilidad y eficiencia del cuerpo burocrático en la implementación de las políticas (Repetto, 2007; Villanueva, 2014; Narbondo, 2014). Estas capacidades pueden asumir tres lógicas predominantes: 1) informales; 2) procedimentales; y 3) orientadas por resultados. Son *informales* cuando la base legal de la organización es débil y predomina la legitimidad personal antes que legal; son *procedimentales* cuando hay mayor formalización de la organización de acuerdo a normas y procedimientos; mientras que las lógicas *orientadas por resultados* suponen mayor innovación organizacional, flexibilidad, y adopción de criterios de eficiencia. Los atributos técnico-administrativos pueden agruparse en los siguientes indicadores: a) la organización funcional, b) los sistemas de recursos humanos y c) los instrumentos de financiamiento.

De la combinación entre ambos componentes surgen tres modelos de gestión típicos: 1) discrecional; 2) burocrático; y 3) gobernanza local (ver tabla 1).

Tabla 1: Capacidades estatales subnacionales para las políticas públicas y Modelos de gestión aplicados a las intendencias de Uruguay

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

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en la figura anterior, se trata de una tipología conceptual que arroja tres tipos ideales, con un polo negativo expresado por el modelo Discrecional (MD); un polo positivo que es el modelo de la Gobernanza Local (MGL), y un tipo intermedio que es el modelo Burocrático (MB).

El modelo I es compatible con las lógicas pre-modernas y patrimonialistas (Weber, 1944; Giraudy *et al.* 2020). El modelo II se asocia al tipo burocrático-weberiano (Weber, 1944). Finalmente, el modelo III de Gobernanza Local se caracteriza por la adopción de criterios típicos de la nueva gestión pública y de la gobernanza (Calame y Talmant 2001; Martínez i Coma, 2006; Villanueva, 2015).

Se incluyen cuatro modelos híbridos como subtipos disminuidos, en la medida que no reúnen la totalidad de los atributos de cada tipo ideal. Asimismo, se incluyen dos modelos denominados «neo-clientelares» que advierten sobre el riesgo de la captura del Estado por parte de actores particulares, tanto internos como externos, en consonancia con prácticas neo-patrimonialistas o de patronazgo (Giraudy *et al.*, 2020; Panizza *et al.*, 2022).

2.2. Relaciones intergubernamentales y sus efectos sobre las capacidades estatales subnacionales

Las RIG pueden definirse como el conjunto de actividades relevantes producidas en la interacción entre todas las unidades gubernamentales de distintos tipos y niveles (Lowcharin *et al.*, 2019). Se identifican varios tipos de interacción; verticales, entre niveles superiores e inferiores (típicamente entre el gobierno central y las unidades subnacionales); interacciones entre unidades del mismo nivel (consorcios, redes, concejos); interacciones por sectores de políticas; relaciones entre unidades centrales y de línea; entre otras. Todas ellas implican el desarrollo de instrumentos de gestión intergubernamentales que pueden admitir diversos grados de formalidad o informalidad (Agranoff, 2007; Jordana, 2001; Phillimore, 2013).

Jordana (2001) distingue entre RIG *formales* e *informales* dependiendo del grado de formalización existente en las interacciones a nivel de las siguientes dimensiones: a) procedimientos de asignación de competencias (transparentes vs. difusos); b) mecanismos de coordinación (toma de decisiones formalizadas vs. ámbitos informales); c) resolución de conflictos (ámbitos neutrales con capacidad de resolución 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 y basados en normas vs. difusos y *ad hoc*).

Asimismo, las RIG operan en un ámbito, arena o sector de *política pública* (*policy issue*). Como los gobiernos centrales tienen objetivos sectoriales de políticas, buscan influir en las unidades subnacionales para alinear los recursos a

los fines perseguidos. Necesitan, por tanto, impulsar las capacidades políticas y técnicas subnacionales como estrategia corporativa para una mayor efectividad de las políticas sectoriales implementadas (Aguilar Villanueva, 2014; Grin, 2022).

En esta perspectiva Philmore (2013) distingue las siguientes interacciones: a) interacción vertical entre niveles de gobierno (nacional, local); b) interacción horizontal (redes, regiones, ámbitos de coordinación territorial); c) dimensión sectorial, que estudia las interacciones entre los niveles de gobierno en una política pública o sector (gabinetes, comisiones sectoriales); y d) mecanismos formales o informales de la interacción (existencia/inexistencia de estatutos, procedimientos, criterios formalizados).

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

Por último, un aspecto relevante de las RIG son los *instrumentos de gestión intergubernamentales*. Agranoff (2007) identifica los siguientes tipos: 1) dispositivos económicos (impuestos, subsidios, transferencias, préstamos, proyectos, adquisiciones); 2) orientaciones legales (leyes, regulaciones, reglas, requisitos de programas, acuerdos de cooperación); 3) prácticas administrativas (estándares y metas de programas, contratos intergubernamentales, intercambio de personal, autoridades especiales, auditorías, programas de desempeño negociados) y 4) órganos políticos intergubernamentales (consejos, comisiones, reuniones sectoriales, asociaciones de gobiernos, canales de los partidos políticos). La implementación de estos instrumentos supone la interacción entre funcionarios técnicos y políticos de los distintos niveles. Estos mecanismos en la medida que estén bien articulados pueden favorecer no solo la complementariedad sino la integralidad de las políticas públicas tornándolas más eficientes (Cunill-Grau, 2014).

2.3. Esquemas fuertes y débiles de RIG y sus efectos sobre los modelos de gestión subnacional

En este trabajo las RIG son entendidas como el conjunto de interacciones relevantes entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, incluidas las normas formales e informales, que dan lugar a ámbitos de toma de decisiones sobre cuestiones sustantivas como la distribución y asignación de competencias, recursos fiscales y mecanismos de control y supervisión, en los distintos *issues* de políticas públicas.

Esta definición operacional posibilita a) identificar los ámbitos y normas que dan lugar a interacciones relevantes entre niveles de gobierno; b) ordenar estas interacciones de acuerdo a las políticas públicas sectoriales en el marco de una distribución estatal del trabajo; c) analizar los actores, recursos, reglas (formales

e informales) e instrumentos (legales, económicos, políticos, administrativos), dentro de cada *issue* de política, y estudiar su incidencia sobre las capacidades político-institucionales y técnico-administrativas de los gobiernos subnacionales.

De este modo, se pueden definir teóricamente dos tipos ideales de RIG:

1) *RIG fuertes*, altamente formalizadas, que generan competencias concurrentes, prevén mecanismos formales de financiación, poseen alto grado de retoolimentación de los instrumentos de gestión intergubernamental, y donde el ejercicio de las relaciones informales vehiculiza los objetivos de políticas.

2) *RIG débiles* que son altamente informales, no generan concurrencia de competencias ni mecanismos de financiamiento formales, tienen poca o nula retoolimentación entre los instrumentos de gestión intergubernamental, y, en consecuencia, dejan amplio margen para las relaciones informales entre funcionarios de ambos niveles de gobierno.

Se espera que la primacía de los procedimientos formales en la asignación de competencias y recursos fiscales, unido a una alta complementariedad de los instrumentos de gestión intergubernamentales, genere incentivos para que los niveles inferiores actúen estratégicamente orientados por objetivos de políticas al mismo tiempo que promuevan capacidades técnico-administrativas orientadas por resultados (ver tabla 2).

Tabla 2: Lógicas de RIG imperantes y sus efectos esperados sobre las capacidades estatales subnacionales

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

Fuente: elaboración propia.

En suma, *RIG fuertes* hacen que la descentralización de funciones sea acompañada de dotación de recursos fiscales hacia los gobiernos subnacionales, de modo de fortalecerlos antes que debilitarlos (Falleti, 2005). Así, los incentivos para la gobernanza local subnacional aumentan, siempre que las políticas sectoriales tengan vocación estratégica y participativa, a la vez que ofrezcan posibilidades

de fortalecer los recursos organizativos, humanos y materiales de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, no solo es necesario que la descentralización de funciones y competencias esté acompañada de recursos económicos, sino también de una alta complementariedad entre los diversos instrumentos de RIG, incluidas las relaciones informales entre funcionarios técnicos y políticos, de modo que el gobierno central favorezca la adaptabilidad de las capacidades subnacionales en el marco del proceso de descentralización.

2.4. Incidencia de variables políticas y socioeconómicas

¿Qué otros factores además de las RIG inciden sobre las capacidades estatales subnacionales? Un primer conjunto de factores puede agruparse bajo la variable *Sistema de partidos y contexto político*. Los factores políticos como los sistemas de partidos y los patrones de competencia surgen en la literatura en relación a la preocupación por evitar, combatir o minimizar el patrimonialismo (Mazzuca, 2021; Weber, 1944). En particular, la modernización estatal requiere superar los resabios feudales y la administración patrimonial basada en la legitimidad personal del jefe, para lo que sistemas de partidos más competitivos y élites que alternen en el ejercicio del gobierno local aparecerían como facilitadores de la modernización (Melo, 2010; Došek, 2019; Giraudy *et al.*, 2020; Carneiro, 2009).

Un segundo conjunto de factores de incidencia puede agruparse dentro de la variable *Desarrollo humano y contexto socioeconómico*. En primer lugar, se destacan las variables económicas, puesto que la capacidad de la organización subnacional de acceder a recursos impacta directamente sobre la dimensión del financiamiento. Ello suele asociarse al nivel de riqueza, la escala poblacional y territorial, la diversificación y especialización productiva, la competitividad regional y su inserción en el mercado global, la fase expansiva o recesiva del ciclo económico en un momento determinado, entre otros factores (Batty y Cole, 2010; Caragliu *et al.*, 2011, 2011; Coaffee, 2010). También es relevante el stock de confianza y capital social presentes en una sociedad y territorio determinados (Ostrom y Ahn, 2003; Putnam, 1993).

3. Argumento

Aunque en Uruguay el gobierno nacional concentra la mayoría de los recursos y servicios públicos, incluida la educación, la salud y la seguridad pública, las intendencias han incrementado sus competencias y atribuciones en diversas áreas, tanto en la provisión de nuevos servicios como también en la coordinación y articulación de las políticas nacionales en el territorio. (Lauraga y Guerrini, 1994; Magri, 2003, Milanesi *et al.*, 2018; Carneiro *et al.* 2019).

En este contexto, ¿por qué esperar que las RIG incidan sobre los modelos de gestión de las intendencias? El argumento principal reposa sobre las características que asume en general el diseño institucional en Uruguay: a) la estructura unitaria y centralizada del Estado (Arocena, 2008; Eaton, 2004), b) el sistema presidencialista en el nivel nacional con iniciativa privativa del presidente en materia presupuestal (Buquet *et al.*, 1998)¹; c) el sistema de partidos institucionalizado y nacionalizado en torno a dos grandes bloques (Buquet y Piñeiro, 2014); y d) el sistema de gobierno departamental en extremo desbalanceado a favor del intendente (*hiperpresidencialista*) (Cardarello y Nieto, 2023; Koolhaas y Rodríguez, 2006). Estas reglas generales rigen para los 19 departamentos y suponen una clara subordinación del nivel departamental al gobierno central.

Sin embargo, cuando se pasa desde una perspectiva general hacia el estudio por campos de políticas, se identifican ámbitos de RIG que inciden particularmente a nivel de cada sector. Dicho de otro modo, no hay una sola RIG sino múltiples lógicas de RIG que inciden en cada departamento dependiendo del campo de política pública en cuestión, por ejemplo, a nivel de políticas sociales, desarrollo sostenible, infraestructura, etc. Los ámbitos de relacionamiento multinivel que se generan dentro de cada política pública pueden favorecer o limitar las lógicas de gestión predominantes de las intendencias.

Si bien existen distintos grados de autonomía departamental (Goinheix y Freigedo, 2021), el gobierno central es quien fija los principales lineamientos de política y controla los recursos económicos a través de los mecanismos de transferencias (Freigedo y Rodríguez, 2019). Esto le otorga capacidad de incidencia sobre los niveles inferiores de gobierno en el marco del papel que le cabe en la conducción de las políticas sectoriales. En este marco, los distintos tipos de RIG pueden ampliar o reducir el margen de acción y las formas en que los intendentes fijan objetivos de política y asignan recursos materiales y organizacionales para su implementación, impactando así sobre los modelos de gestión de las intendencias.

4. Metodología

4.1. Diseño de la investigación y selección de los casos

Se realiza un análisis comparativo cualitativo entre dos departamentos para contrastar la hipótesis que establece que la *RIG fuerte genera efectos sobre los modelos de gestión de las intendencias en la dirección de la gobernanza local, por oposición a la RIG débil* que no genera efectos. Para ello se estudian dos departamentos en dos *issues* de políticas: 1) desarrollo sostenible y ordenamiento

1 Este es un aspecto relevante, 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.

territorial (RIG fuerte) y 2) políticas sociales (RIG débil), durante el período 2005-2020.

Se seleccionan dos departamentos que se consideran suficientemente diferentes entre sí en las variables de control (Collier, 1992; Pérez-Liñán, 2010; Sartori, 1994)²: Paysandú (sistema de partidos competitivo³, alto desarrollo humano y alto índice de gobernanza departamental) y Cerro Largo que presenta valores bajos en todas las variables de control. Se estudia en ellos qué papel juegan las RIG a nivel de los dos *issues* de políticas seleccionados, buscando confirmar que las RIG fuerte genera incentivos en la dirección del MGL, por oposición a la RIG débil (ver tabla 3).

Tabla 3: Comparación entre casos seleccionados según variables de control

Variables	Paysandú	Cerro Largo
IDH	Alto	Bajo
SDP	Competitivo	Predominante
IGD	Alto	Bajo
RIG Fuerte => MGL	1	1
RIG Débil => no MGL	0	0

Fuente: elaboración propia. Las variables rivales son el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Sistema de Partidos Departamental (SPD). Se agrega como variable de control el Índice de gobernanza departamental (IGD). Ver Anexo.

4.2. Operacionalización de la variable dependiente «modelos de gestión de las intendencias»

Los indicadores por componentes y dimensiones de capacidades estatales subnacionales y su relación con los modelos de gestión típicos de las intendencias se puede apreciar en el siguiente cuadro (ver tabla 4).

- 2 El diseño escogido está basado en la variante del método de la semejanza crucial de Stuart Mill.
- 3 El sistema de partidos competitivo en Paysandú, en la medida que el gobierno nacional es estable durante todo el período, posibilita estudiar cómo se dan las relaciones intergubernamentales tanto en presencia como en ausencia de cohabitación política. En Cerro Largo, por su parte, hay cohabitación durante todo el período (ver Anexo).

Tabla 4: Indicadores de Modelos de gestión de las intendencias según componentes y dimensiones de capacidades estatales subnacionales

Componentes	Dimensiones-indicadores	Modelo discrecional	Modelo burocrático	Modelo de gobernanza local
Político-institucional	Planificación estratégica	Mecanismos <i>ad hoc</i>	Planificación tradicional	Planificación estratégica y participativa
	Participación ciudadana	Mecanismos <i>ad hoc</i>	Acotada, con arreglo a procedimientos	Se promueve. Alto alcance y formalización
	Articulación público-privada	Mecanismos <i>ad hoc</i>	Ausencia	Se implementan diversos mecanismos formalizados
Técnico-administrativa	Organización funcional	Baja formalización y jerarquización de unidades no tradicionales	Baja jerarquización de unidades no tradicionales	Alta jerarquización de unidades no tradicionales
	Sistema de RR.HH.	Informal, ausencia de carrera administrativa	Jerarquización de la carrera administrativa	Carrera administrativa con incentivos por desempeño
	Gestión presupuestal y financiera	Endeudamiento discrecional	Equilibrio presupuestal con financiamiento público	Equilibrio presupuestal con financiamiento mixto

Fuente: elaboración propia.

Los indicadores se presentan a nivel de la intendencia en general, y pueden aplicarse también a las áreas y unidades de gestión que la integran. Los resultados que se presentan en este artículo se aplican a las unidades organizativas de las intendencias asociadas al ordenamiento territorial y las políticas sociales.

4.3. Operacionalización de la variable independiente RIG

Las dimensiones de análisis a nivel de cada *issue* estudiado son: 1) distribución de competencias entre los niveles de gobierno; 2) asignación de recursos fiscales para cumplir con la competencia; 3) grado de complementariedad existente entre los diversos instrumentos de RIG dentro de la política; y 4) tipo de relaciones informales emergente entre los niveles de gobierno.

Para poder dar cuenta de estas dimensiones y sus efectos se realizaron 27 entrevistas personales semiestructuradas⁴ a informantes calificados. La selección de los entrevistados procuró articular diversos criterios: conocimiento experto, experiencia política, pertenencia político-partidaria y origen territorial (ver tabla 5). Se trata de actores de nivel nacional y departamental con alto conocimiento de las políticas públicas estudiadas.

Tabla 5: Atributos de selección considerados en el total de entrevistados (frecuencias)

Atributos de los entrevistados		N.º
Departamento de residencia al momento de la entrevista	Paysandú	6
	Cerro Largo	6
	Montevideo	7
	Otros	8
Rol político/técnico	Político	10
	Técnico	11
	Político y Técnico	6
Militancia partidaria	Milita en FA	10
	Milita en PN	7
	Sin militancia partidaria	10
Cargos según nivel de gobierno	Ocupó cargos en Poder Ejecutivo	10
	Ocupó cargos en Poder Legislativo	6
	Ocupó cargos en intendencias	17
Sexo	Hombre	17
	Mujer	10
Total		27

Fuente: elaboración propia. Veinte entrevistas fueron realizadas entre agosto y setiembre de 2023 mientras que las restantes fueron realizadas entre enero de 2021 y junio de 2022.

4 La pauta se adaptó en cada caso con el objetivo de poder relevar el tipo de relacionamiento intergubernamental existente y sus efectos sobre las diversas dimensiones de capacidades estatales de las intendencias.

5. Incidencia de las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias

5.1. Caracterización de los *issues* y su justificación

Los *issues* seleccionados fueron priorizados por la agenda del gobierno del Frente Amplio (FA), contaron con alto despliegue territorial y tuvieron impactos sobre las relaciones intergubernamentales (Bidegain *et al.*, 2021).

Con respecto al ordenamiento territorial (OT), el principal hito es la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) de 2008. Esta ley establece los instrumentos de implementación en el marco de una distribución de competencias concurrente entre el nivel nacional y departamental: directrices nacionales, directrices departamentales, estrategias regionales, planes interdepartamentales y macrorregionales y planes locales. A nivel político tuvo una conducción de alto nivel a cargo de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT). A nivel económico, técnico y administrativo, impulsó convenios con las intendencias para la dotación de recursos materiales, humanos y tecnológicos. Esta simultaneidad de atributos hace que pueda considerarse al OT como un *issue* donde se implementaron mecanismos fuertes de RIG.

Al contrario, los mecanismos de RIG impulsados a nivel de las políticas sociales fueron débiles. El principal hito de esta política fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en 2005. Aunque el Mides surge con una importante vocación de territorialización e intersectorialidad, los mecanismos de coordinación verticales fueron muy débiles. Tanto las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) como los diversos programas y proyectos que buscaban la participación de las intendencias fueron escasamente institucionalizados, contaron con baja delegación, y muy baja posibilidad de asignar recursos desde el territorio (ver tabla 6).

Tabla 6.: Indicadores de los *policy issues* seleccionados según dimensiones de RIG

Dimensiones de análisis	RIG Fuerte: OTyDS	RIG Débil: Políticas sociales
Distribución de competencias	Establece competencias concurrentes con supervisión de la DINOT.	Competencia del Gob. Central con conducción del Mides y del Gabinete Social.
Asignación de recursos fiscales	Transfiere recursos a las intendencias mediante convenios.	No fija mecanismos de transferencias hacia las intendencias.
Complementariedad de los instrumentos de RIG	Alta complementariedad a nivel subnacional: LOTDS, convenios, protocolos, asistencia técnica, mecanismos de audiencia pública, vocación interinstitucional.	Baja complementariedad a nivel subnacional: Ley de creación del Mides, gabinete social, concejo nacional de políticas sociales. Desconcentración ministerial sin descentralización hacia los gobiernos departamentales.
Relaciones informales	Liderazgo del director de la DINOT y buena relación con los intendentes. Acompañamiento técnico en el desarrollo de los instrumentos.	Dependientes de la relación política y personal. Conflicto latente entre intendentes y directores departamentales en situación de cohabitación.

Fuente: elaboración propia.

5.2. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: RIG fuerte que genera efectos sobre los modelos de gestión de las intendencias en la dirección de la gobernanza local

¿Cómo afecta la RIG fuerte el modelo de gestión de las intendencias? Aunque podría considerarse obvia la participación de las intendencias en la materia del ordenamiento territorial (porque las inversiones y sus impactos están localizadas en una determinada superficie, con su correspondiente marco institucional, sistema de actores, etc.), *la política pública jerarquizó el papel de los gobiernos departamentales en la materia*. Esto fue plasmado en la LOTDS (2008) al reconocer la concurrencia de la materia, salvaguardando en todo momento la autonomía departamental (Art. 3).

Ahí es donde está el eje central de la ley [...]. La concurrencia de competencias lo que hace es neutralizar cualquier conflicto que pueda aparecer porque dice que todos son competentes y deja librado al desarrollo

de los instrumentos la resolución de los conflictos que puedan surgir donde todos tienen igual jerarquía. Además, la Constitución es bastante clara en que las intendencias son las que definen dentro de su territorio. Las autonomías para los intendentes son más sagradas que la Constitución. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Un componente central de la estrategia del gobierno nacional para implementar la ley fue la *asignación de recursos* a través de transferencias con destino directo a las intendencias. Esto se produjo mediante convenios para conformar equipos técnicos, diseñar las unidades de ordenamiento territorial (UOT) e implementar los instrumentos con el apoyo de la DINOT. Se trató de convenios marco de los cuales se desprendían convenios específicos para el desarrollo de los instrumentos. Estos fondos estaban previstos en el presupuesto quinquenal de la DINOT con destino a las intendencias y eran estas las encargadas de administrarlos con el seguimiento de la DINOT.

Entre 2008 y 2020 la DINOT trabajó en el diseño de convenios marcos y específicos con las 19 intendencias para el desarrollo de los instrumentos de OT departamentales y locales. En Paysandú y Cerro Largo se firmaron al menos diez convenios para el desarrollo de estos instrumentos (ver tabla 7).

Tabla 7: Desarrollo de instrumentos de OT vía convenios DINOT/intendencias, período 2009-2020

Departamento	Fecha de aprobación por parte de la Junta Departamental	Instrumentos
Paysandú	1/12/2011	Directrices Departamentales de Paysandú
	10/10/2013	Plan Local de la Microrregión de Quebracho
	12/2/2015	Plan Local de Porvenir
	2/7/2015	Plan Local de Chapticuy
	26/4/2018	Plan Local de ciudad de Paysandú y su Microrregión
	18/6/2020	Plan Local de la Microrregión de Guichón
Cerro Largo	5/12/2011	Plan Local Laguna Merín
	6/11/2013	Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial de la Región Este
	23/12/2016	Directrices Departamentales de Cerro Largo
	27/12/2012	Plan Local Melo (Elaboración)

Fuente: Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial, en: <https://sit.mvotma.gub.uy/inot/#/inicio>

El hecho de disponer de recursos para la contratación de equipos técnicos es altamente valorado por los actores locales, ya que las intendencias no contaban con equipos multidisciplinarios capaces de llevar a cabo todos los requerimientos de la ley.

Éramos cinco en total. Los cargos que venían de afuera (recursos técnicos) que se contrataban por la intendencia eran siempre contratos que financiaba la DINOT. En ocasión del plan de Paysandú se hizo un llamado, y después venía gente de la DINOT. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

Ellos te mandan la plata. Podés contratar técnicos, hacer compras de insumos, sistemas informáticos, foto impresoras, te dan los instrumentos para que vos puedas crecer, además del apoyo continuo, permanente. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

La RIG es fuerte en la medida en que puede articular eficazmente instrumentos de gestión políticos, legales, económicos y administrativos. En la dimensión política ya ha sido señalada la voluntad del gobierno central para impulsar la política pública. Esta voluntad se trasladó desde el ejecutivo hacia el legislativo en lo que fue la aprobación de la ley. La ley es el principal instrumento normativo, y esto es central, porque dota a la política pública de una alta formalidad, que obliga y mandata tanto a la DINOT como a las intendencias para el desarrollo de los instrumentos.

Los instrumentos de OT requirieron el desarrollo de protocolos técnicos y administrativos para implementarlos. Estos protocolos contaron con el acompañamiento y la inducción de los técnicos de la DINOT hacia los equipos de las intendencias. Hubo apoyo económico y tecnológico propiciado por los convenios antes mencionados. Asimismo, hubo simultaneidad y coordinación con proyectos de desarrollo que eran impulsados por otros organismos como la OPP, o el MGAP, por citar algunos. Todo ello redundó en una *alta complementariedad de los diversos instrumentos* que confluyó positivamente para el fortalecimiento de las capacidades de las intendencias en la materia.

Los instrumentos de ordenamiento son ley departamental que en definitiva rige para todas las actividades en el territorio. En transporte, industria y demás cuando desarrollan sus políticas tienen que verificar que haya una coherencia. Y para eso hay mecanismos según el caso que se han desarrollado, más o menos efectivos, de intercambio de información. El más efectivo de todos es la combinación, en los grandes proyectos de infraestructura, con los permisos ambientales (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Los actores destacan asimismo las oportunidades que otorga la ley de desarrollar instrumentos de gestión territorial.

Hay una actitud que está basada en las posibilidades de gestionar el territorio a través de todo el instrumental de gestión que la ley plantea [...]. Por ejemplo, desarrollar todo el instrumental financiero, de impuestos, tasas, fondos de gestión, actualización de catastro, contribución inmobiliaria diferenciada, impuesto al baldío, toda una cantidad de instrumental que está vinculado a la ley, y que los gobiernos departamentales que lo van tomando como herramienta ven ahí una gran oportunidad para mejorar su gestión en el territorio. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

En este marco de alta formalidad, las *relaciones informales* son el aceite que favorece los acuerdos de implementación. Estos se producen principalmente en tres niveles: a) horizontal, entre jerarcas y políticos del gobierno nacional; b) vertical, entre jerarcas y funcionarios políticos del gobierno nacional y los gobiernos departamentales, que aun siendo de distintos partidos tienen diálogo fluido y entablan relaciones de conveniencia recíproca; y c) entre funcionarios técnicos de ambos niveles de gobierno, con una lógica similar a la de «redes profesionales» (Jordana, 2001).

La evidencia que aportan Paysandú y Cerro Largo es que las relaciones informales jugaron a favor del proceso de planificación territorial. Aún en contextos de cohabitación política, los intendentes se plegaron a la lógica del gobierno nacional, seguramente porque recibieron apoyo técnico y económico, pero también porque se respetó la materia departamental en los asuntos del ordenamiento territorial. Todo ello ambientó buenas relaciones informales entre los actores intervinientes de ambos niveles de gobierno que favorecieron la marcha de los diversos instrumentos.

Venían todos los meses, venían dos técnicos [...] y trabajábamos muy bien. Ellos venían, nos preguntaban si precisábamos algo, opinaban en lo que íbamos trabajando, estábamos en contacto permanente. Eso fue bueno. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

En resumen, se observa en ambas intendencias un aumento de las capacidades de planificación estratégica. Se impulsan mecanismos de participación ciudadana asociados al desarrollo de los instrumentos de OT (diagnóstico participativo y audiencias públicas), se fijan instrumentos de gestión territorial para la articulación público-privada (caracterización del suelo, permisos, policía territorial) y se crean y jerarquizan las UOT. Hay dotación de RR.HH. a través de contratos con profesionales y se transfieren recursos condicionados al avance del desarrollo de los instrumentos de OT.

5.3. Políticas sociales: RIG débil que no genera efectos innovadores sobre los modelos de gestión de las intendencias

Una de las principales diferencias entre la política social y el OT es el distinto *grado de descentralización* que tuvieron, y el diferente papel que les otorgaron a los gobiernos departamentales, tanto en el diseño como en la implementación de la política pública.

La decisión de crear un ministerio nuevo y la necesidad de dotarlo de capacidades, como es el caso del Mides, por oposición a un ministerio consolidado como era el caso del MVOTMA, explica en parte esta divergencia entre dos políticas que fueron centrales en la agenda del gobierno del FA.

Los entrevistados coinciden en que este fue un punto crítico; mientras que el gobierno central reclamó la conducción de la política en la órbita del gabinete social, los intendentes reclamaron mayor autonomía para tomar decisiones a nivel local. Asimismo, cuando los instrumentos de políticas sociales fueron más des-concentrados, se apoyaron en las organizaciones sociales y no de los gobiernos departamentales, lo que fue visto con recelo por parte de los intendentes y no favoreció la coordinación entre ambos niveles de gobierno.

A nivel departamental la participación de las intendencias siempre fue dual, compartiendo mucho la visión de los actores sobre la necesidad de tener más independencia en la definición de las políticas sociales, reclamando más transferencia de recursos, pero también en un plano político-partidario, dependiendo de cuál era el juego, porque muchas veces aparecía el celo de los intendentes no FA: 'ustedes vienen a implementar programas del gobierno nacional que no compartimos la visión, no son la agenda que tenemos nosotros, yo tengo la independencia para poder hacer cosas diferentes'. Esa lucha se expresaba de distintas maneras en estos ámbitos interinstitucionales. Muchas veces cara a cara, y otras veces haciendo el vacío (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Debería haber más delegación y más articulación. Con la creación de las oficinas de los ministerios se duplican recursos. Y al final, estas oficinas siguen necesitando la logística de las intendencias y los municipios para llegar a los territorios. ¿Cómo llega el MIDES a Arévalo? No llega, llega la intendencia y los municipios. Hay muchos ejemplos. En el ciclón de Tres Islas iba el MIDES y ofrecía ayuda psicológica, la intendencia llegaba mucho antes con las chapas y los materiales para reconstruir los hogares (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

En el contexto de la fragmentación de las políticas sociales en Uruguay (Mídaglia *et al.*, 2011), en general se puede afirmar que no se constituyeron ámbitos relevantes de *asignación y transferencias de recursos fiscales* desde el gobierno central hacia las intendencias. Esto no significa que no haya aspectos de la política social que requieren de transferencia de recursos. Un ejemplo en este sentido son

transferencias de INDA por concepto de canastas de alimentos con destino a los comedores municipales atendidos y gestionados por las intendencias.

La evidencia disponible indica que estos recursos estaban lejos de constituirse en arreglos institucionales relevantes en términos de RIG. En todo caso, su principal característica es la debilidad para generar efectos sobre las capacidades de las intendencias en la gestión de la política social departamental. Al contrario, esta política en general tendió a la discrecionalidad por parte de las intendencias y no supuso contrapesos o límites al tratamiento muchas veces particularista y clientelar⁵.

En el resto de los componentes de la política pública, la asignación de recursos a los planes y programas sociales fue centralizada y no hubo desarrollo de mecanismos de transferencias hacia las intendencias. Los convenios establecidos podían ser de complementación y coordinación de recursos técnicos y logísticos, asociados muchas veces a proyectos territoriales, pero en ningún caso supusieron transferencias de recursos presupuestales.

La política como un todo y el ámbito de las MIPS no estuvo acompañada de otras decisiones por ejemplo a nivel de presupuestos, o favorecer más recursos para herramientas de planificación territorial que estén asociadas a la ejecución de recursos, y eso va desinflando los ámbitos interinstitucionales (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Como se ha dicho, la política social y su conducción por parte del Mides, no estableció mecanismos de concurrencia de competencias entre gobierno nacional y gobiernos departamentales ni desarrolló mecanismos de transferencias de recursos hacia los departamentos. En cambio, sí desarrolló mecanismos de coordinación a nivel macro, fundamentalmente mediante la creación del gabinete social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales. Trabajó fuertemente en la articulación interna con énfasis en la territorialización de las políticas, para lo que diseñó un organigrama desconcentrado que incluyó las direcciones departamentales hasta llegar a los SOCAT⁶. En este marco privilegió a las organizaciones de la sociedad civil como entidades intermediarias con la ciudadanía en lugar de los gobiernos subnacionales.

Creímos que algunas cosas se solucionaban casi con tan solo sentarnos a la mesa a coordinar, más allá de las decisiones presupuestales y los rediseños de las políticas y un montón de cosas más que debieron estar

5 En general los entrevistados, tanto de las intendencias como del gobierno nacional, reconocen que hay un amplio margen de discrecionalidad en la gestión de las políticas sociales que implementan las intendencias.

6 Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial.

arriba de la mesa. (Entrevista personal, informante calificado del gobierno central).

Faltó entonces desarrollo y *complementariedad de los distintos instrumentos de RIG*; la estrategia parece haber estado demasiado centrada en ámbitos de participación y coordinación que sin embargo no contaron con una participación efectiva de las intendencias.

En ausencia de mecanismos de RIG que deleguen competencias, asignen y distribuyan recursos y tengan una alta complementariedad, crece el margen para el *relacionamiento informal* y la preeminencia de los aspectos basados en la confianza política y personal.

Esta preeminencia puede generar problemas cuando la relación entre los decisores de políticas no es fluida. Los entrevistados identifican diversos síntomas de esta situación. Por un lado, tensión política, fundamentalmente cuando no hay entendimiento entre los intendentes y el gobierno central, lo que muchas veces llega al nivel interpersonal, configurando un clima poco propicio para el trabajo de los funcionarios. Al decir de uno de los entrevistados, «los técnicos necesitamos y queremos trabajar en armonía».

Una escena que se repite tanto en Paysandú como en Cerro Largo es el avance de la lógica de la competencia electoral inter e intra partidaria entre los intendentes, que por lo general buscan la reelección, y los directores departamentales del MIDES, que a veces son candidatos, o si no lo son, apoyan y trabajan para candidatos que compiten contra el intendente *incumbent*.

Cuando estaba el FA a nivel nacional fue casi imposible trabajar. De hecho, yo no coordinaba jamás, intentaba coordinar algunas cosas con mis propias colegas y era muy difícil trabajar (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Cerro Largo).

La coincidencia político-partidaria ayuda, pero no garantiza [...]. En el caso de Pintos (FA) había una jerarquización de los ámbitos. En el de Bentos (PN), a veces iba alguien, pero era muy baja o nula la participación. Y en el período de Caraballo (FA), a pesar de existir una coincidencia político-partidaria, igualmente hubo una desvalorización de esos espacios. Uno lo visualizaba como que había una competencia, si los proyectos o medidas eran de la intendencia o surgían de estos ámbitos colaborativos [...]. Depende mucho de los estilos de las personas y de las culturas locales. (Entrevista personal, informante calificado del departamento de Paysandú).

En resumen, al contrario de lo observado a nivel del OT, en políticas sociales no se verifican efectos sobre los modelos de gestión de las intendencias en la dirección de la gobernanza local. Los niveles de coordinación son *ad hoc* y dependen en extremo de las relaciones informales, lo que no favorece la generación de capacidades innovadoras en las intendencias. Al contrario, la política social

continúa siendo primordialmente discrecional, y no se observan grados relevantes de complementariedad o retroalimentación que anticipen cambios sobre los modelos de gestión de las intendencias en este campo de política pública.

6. Discusión de los principales resultados

La evidencia presentada permite observar los efectos que ambos esquemas de RIG generan sobre las dimensiones de capacidades y los modelos de gestión de las intendencias (ver tabla 8).

En el componente político-institucional, los mayores efectos se producen sobre la dimensión de la planificación estratégica. En este sentido, las dos intendencias lograron avanzar en el diseño y aprobación de instrumentos de OT, fundamentalmente en el nivel de la planificación; menor ha sido el avance en los instrumentos de gestión.

El avance en la dimensión de la planificación estratégica repercute sobre las otras dos dimensiones de participación ciudadana y articulación público-privada. En participación se destaca las audiencias públicas generadas en el marco del diseño y aprobación de los instrumentos. En articulación público-privada, el principal mecanismo es la caracterización del suelo y delimitación de áreas industriales, turísticas, logísticas y aptas para las actividades agropecuarias. Esta demarcación al tener fuerza de ley en los departamentos establece restricciones al poder discrecional de los intendentes.

En la dimensión organizativa el principal efecto fue la creación y jerarquización de las UOT en las intendencias, que incluyó dotación de recursos humanos calificados que fueron contratados con fondos de la DINOT. Todo ello fue posible gracias a la transferencia del financiamiento necesario, que también incluyó otros aspectos como la adquisición de software y la realización de estudios y consultorías.

No hay evidencia que permita constatar el nivel de cumplimiento de las directrices y ordenanzas que se desprenden de la planificación llevada a cabo por las intendencias. Pero en cualquier caso cabe señalar que el instrumental de ordenamiento territorial ha sido integrado al derecho positivo que rige la materia departamental. Esto en sí mismo constituye un avance significativo en materia de modelos de gestión, en el sentido que formaliza y legitima los vínculos de las intendencias con los ciudadanos y con el sector privado.

Tabla 8: Efectos comparativos de las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias

<i>Issues</i> →	OT y DS		Políticas sociales	
	Paysandú	Cerro Largo	Paysandú	Cerro Largo
Dimensiones de capacidades ↓				
Planificación estratégica	Diseño y aprobación de directrices departamentales y 5 instrumentos locales	Diseño y aprobación de directrices departamentales, EROT Región Este y un instrumento local	Priorización de proyectos en las MIPS	
Participación ciudadana	Audiencias públicas implementadas en el marco de los instrumentos		Acotada a proyectos puntuales	
Articulación público-privada	Caracterización del suelo		-	
Organización funcional	Creación y jerarquización de la UOT Creación de policía territorial	Creación de la UOT	-	
RRHH	Contratación y capacitación de equipos técnicos		Capacitaciones puntuales en el marco de las MIPS	
Presupuesto y finanzas	Acceso a recursos a través de convenios Expectativas a futuro a través de los instrumentos de gestión		-	

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

En materia de políticas sociales la debilidad de la RIG no genera efectos relevantes sobre la capacidad de gestión de las intendencias en la dirección del MGL. Al contrario, al no establecer responsabilidades concurrentes ni desarrollar instrumentos formalizados de RIG, deja librada la gestión social de las intendencias a la capacidad de relacionamiento informal entre los actores, con el riesgo de acentuar las prácticas discrecionales.

7. Reflexiones finales

El estudio presentado en este artículo permite confirmar la hipótesis sobre la incidencia de las RIG sobre los modelos de gestión de las intendencias. Tanto en

Paysandú como en Cerro Largo los efectos de las RIG en los dos *issues* considerados van en la dirección esperada.

Aunque es difícil medir con precisión en uno y otro caso la magnitud de los efectos, la evidencia presentada permite conectar los factores que hacen fuerte a la RIG en el *issue* ordenamiento territorial y desarrollo sostenible con cambios en los modelos de gestión en la dirección del modelo de la gobernanza local en ese campo de política pública. Por oposición, la debilidad de la RIG observada en las políticas sociales no permite apreciar cambios relevantes en los modelos de gestión de las intendencias dentro de este campo de política pública.

En la medida que las RIG actúan por campos de políticas y el gobierno central es quien conduce las políticas sectoriales, se observa que cuando la política incluye en su diseño mecanismos fuertes de RIG, genera incentivos sobre los niveles inferiores para adoptar pautas de gestión innovadoras, ya sea en la dimensión político-institucional como en la técnica-administrativa. En este sentido, la capacidad del gobierno nacional para impulsar políticas concurrentes, con financiamiento y apoyo técnico destinado a las intendencias aparece como una oportunidad para la modernización de las estructuras institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales en Uruguay.

Surge como desafío la necesidad de fortalecer los mecanismos de RIG a nivel de las políticas sociales como forma de generar capacidades estatales subnacionales para el diseño e implementación de estas políticas, y poder contribuir desde el nivel departamental con las metas nacionales. Del mismo modo, ello podría redundar en una mayor capacidad de gestión de las políticas sociales que llevan adelante las intendencias, minimizando los riesgos de la gestión discrecional y favoreciendo modelos más transparentes y eficientes, orientados por criterios de gobernanza local.

Como agenda de investigación, resulta necesario avanzar en la inclusión de más departamentos y nuevos *issues* para una mayor generalización de los hallazgos. Del mismo modo, replicar este tipo de estudios en países unitarios y centralizados comparables a Uruguay. De esta forma podrá ampliarse la evidencia de que sistemas de RIG más fuertes ofrecen mayores oportunidades de fortalecimiento de las capacidades estatales subnacionales para las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Agranoff, R. (1993). Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. *Política y sociedad*, 13, 87-106.
- Agranoff, R. (2007). Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. En M. A. Pagano y R. Leonardi (Eds.), *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems* (248-283). Palgrave MacMillan.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36.
- Álvarez, N., Pose, N., & Ruiz Díaz, M. (2021). Cerro Largo. Acentuando la predominancia nacionalista. En A. Cardarello y M. Freigedo (Eds.), *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020* (178-209). KAS.
- Arocena, J. (2008). Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. *Cuadernos para el Desarrollo Local, Diálogos por la descentralización* (1), 17-34.
- Batty, E., Cole, I. (2010). *Resilience and the recession in six deprived communities: Preparing for worse to come?* Joseph Rowntree Foundation.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Bidegain, G., Freigedo, M., Zurbriggen, C. (Eds.). (2021). *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Udelar. FCS-DCP.
- Buquet, D., Chasquetti, D., Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: Un enfermo imaginario?* Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Buquet, D., Piñeiro, R. (2014). La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1), 127-148.
- Calame, P., Talmant, A. (Eds.). (2001). *Con el Estado en el corazón: El andamiaje de la gobernancia*. Trilce.
- Caragliu, A., Del Bo, C., Nijkamp, P. (2011). Smart Cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, 18(2), 65-82.
- Cardarello, A., Nieto, E. (2023). Los desafíos de la democracia subnacional en Uruguay. En F. Boidi y Garcé, Adolfo (Eds.), *La democracia uruguaya ante el espejo* (237-284). KAS.
- Carneiro, F. (2009). Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: Evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1), 139-161.

- Carneiro, F., Freigedo, M., Milanese, A., Rodríguez, J. (2019). Descentralización de políticas sociales en Uruguay: La llegada al territorio de los organismos nacionales. En C. Correa, R. Negrin, N. Castillo, D. Lopera (Eds.), *Intervención y política social en Colombia, Cuba, México y Uruguay*. Universidad de la República del Uruguay.
- Casa, M., Narbono, P. (2013). El sistema de capacidad estatal: Una propuesta teórica y analítica para la investigación politológica. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, 2(4), 129-153.
- Chasqueti, D., Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso. *Política. Revista de Ciencia Política*, 42, 221-247.
- Coaffee, J. (2010). Urban Regeneration and Renewal. En *Olympic Cities* (2.^a ed.). Routledge.
- Collier, D. (1992). Método comparativo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 5.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46.
- Došek, T. (2019). *La persistencia de caudillos locales en América Latina*.
- Eaton, K. (2004). Risky business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics*, 37(1), 1-22.
- Evans, P. B. (2012). Embedded autonomy: States and industrial transformation. In *Embedded autonomy*. Princeton University Press.
- Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Freigedo, M., Marzuca, A. (2024). Descentralización municipal en Uruguay: Un proceso reciente y gradual. *RIGL: Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 2(25), 7.
- Freigedo, M., Milanese, A., Rodríguez, J. (2019). Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay. En *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la Agenda*. KAS.
- Giraudy, A., Hartlyn, J., Dunn, C., Carty, E. (2020). The Impact of Neopatrimonialism on Poverty in Contemporary Latin America. *Latin American Politics and Society*, 62(1), 73-96.
- Grin, E. J. (2022). *Enfoques teóricos sobre las relaciones intergubernamentales*. Unpublished.
- Jones, M. P., Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 9(2), 139-166.

- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*. Proyecto conjunto Indes-Unión Europea. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE.
- Koolhaas, M., Rodríguez, J. (2006). Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda. *Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política*.
- 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).
- Leyva Botero, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: El análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS*, 8.
- 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).
- Magri, A. (2003). *La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay*. Udelar. FCS-ICP.
- Martínez i Coma, A. (2006). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Mazzuca, S. L. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(3), 545-560.
- Mazzuca, S. L. (2021). *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Yale University Press.
- Melo, M. (2010). Gobernanza y capacidades estatales en el nivel subnacional en Brasil. En M. De Barbieri y C. Zurbriggen (Eds.), *Acción colectiva, gobierno y territorio: Experiencias Cono Sur*. Flacso.
- Midaglia, C., Freigedo, M., Castillo, M. (2011). *Mapeo de iniciativas en clave de política pública (Reflexiones y Aportes para la Agenda Nacional de Descentralización)*. Programa Uruguay Integra, OPP-UE.
- Milanesi, A., Mirza, C., Zeballos, C. (2018). La construcción de la protección social en Uruguay: Desafíos y horizontes. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, (2), 192.
- Mizrahi, Y. (2004). Capacity Enhancement Indicators: A review of the literature. En M. Blokland, G. Alaerts, J. Kaspersma, y M. Hare (Eds.), *Capacity Development for Improved Water Management* (359-382). CRC Press.
- Morata, F. (1990). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. *Documentación Administrativa*, 224-225.

- Narbondo, P. (2014). *Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista. Definiciones conceptuales y aplicación a una caracterización preliminar de algunas de las reformas del Estado y del sector público de los gobiernos del Frente Amplio*. Documento de Trabajo.
- Nieto, E., Sánchez, I. (2021). Paysandú. Fue cuando la heroica se vistió toda de blanco. En A. Cardarello y M. Freigedo (Eds.), *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*. (278-300). KAS.
- Ostrom, E., Ahn, T. K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: Capital social y acción colectiva. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 155-233.
- Painter, M. (2012). Intergovernmental relations. En G. Peters y J. Pierre (Eds.), *The SAGE handbook of Public Administration (730-734)*. SAGE.
- Panizza, F., Peters, G., Ramos, C. (Eds.). (2022). *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. University of Pittsburgh Press.
- Pereyra, E., Montes, K. (2022). El desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología en la Argentina. Continuidad y especialización. En F. Isuani (Ed.), *Estudios sobre capacidades burocráticas (13-80)*. UNGS.
- Pérez-Liñán, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 3(3), 125-148.
- Phillimore, J. (2013). Understanding Intergovernmental Relations: Key Features and Trends. *Australian Journal of Public Administration*, 72(3), 228-238.
- Putnam, R. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American*, 4, 35-42.
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas sociales... O la búsqueda del «tesoro perdido» de la política social latinoamericana. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales y política social*. Prometeo.
- Rodríguez Miranda, A., Vial, C. (2018). Índice de Desarrollo Regional Chile-Uruguay. Una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar.
- Rodríguez, J. (2024). *Relaciones intergubernamentales y capacidades estatales para las políticas públicas en las intendencias de Uruguay (2005-2020)*.
- Rosales, M. (2004). *El buen gobierno local*. Editorial Universidad Bolivariana.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, 30, 119-134.

- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori y Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (29-50). Alianza Editorial.
- Subirats, J. (2015). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. *Criterios de significatividad. Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades*, 681-8, 95-112.
- Villanueva, L. F. A. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1944). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Contribución de autoría. Este trabajo fue realizado en su totalidad por José Raúl Rodríguez

Disponibilidad de datos. Los datos de este artículo no se encuentran disponibles.

Este artículo fue aprobado por los editores de la revista Dr. Diego Luján y Dra. Verónica Pérez Bentancur.