

Relaciones intergubernamentales y capacidades estatales subnacionales en Uruguay. Avances de investigación.

José Raúl Rodríguez

Doctorado de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Montevideo, 27 de noviembre de 2019

Tutor: Martín Freigedo

1. Introducción

¿Cómo inciden las relaciones intergubernamentales (RIGs) sobre los distintos tipos de capacidades estatales de los gobiernos departamentales para asumir su agenda de políticas públicas en el SXXI? Abordar esta pregunta es relevante en la medida que los gobiernos departamentales en Uruguay se han convertido desde la reapertura democrática en adelante en ámbitos claves de diseño e implementación de políticas públicas. Más aún, a partir de 2009, la creación de los municipios como tercer nivel de gobierno exige un rol protagónico de los gobiernos departamentales como nivel intermedio, articulando las políticas sectoriales con las unidades territoriales de gobierno.

Tanto la creación de los municipios como la asunción de nuevas funciones que los gobiernos departamentales han asumido a partir de la Constitución del 97, reconfiguraron las relaciones intergubernamentales y convirtieron la relación gobierno central-intendencias en un factor de gran incidencia en el ciclo de las políticas públicas nacionales. En este marco, las administraciones departamentales (intendencias) requieren del desarrollo de capacidades estatales acorde a los nuevos desafíos de políticas en un contexto de cambio permanente y participación creciente de la ciudadanía y la sociedad civil. Por ello, el papel del gobierno central en contextos de descentralización, como los sistemas de relaciones intergubernamentales que lo vinculan con los niveles inferiores, constituyen un marco institucional relevante para pensar y generar las capacidades necesarias en los niveles subnacionales.

Esta centralidad de las RIGs en los contextos de descentralización ha sido muy estudiada en los sistemas federales, pero poco ha sido su desarrollo en los países unitarios como

Uruguay. Extensa es la literatura relativa a las RIGs y las capacidades estatales vinculadas a las reglas que regulan el marco competencial, el acceso a recursos y la capacidad extractiva de los gobiernos subnacionales (estados, provincias, municipios) en los países federales, pero la relación entre RIGs y capacidades estatales ha sido menos explorada en los países unitarios. Esta investigación pretende ser una contribución en esta perspectiva.

Paralelamente, al cabo de 30 años de democracia se torna relevante poner el lente en las unidades subnacionales de gobierno. Mucho se ha escrito sobre la robustez del régimen político nacional y la consolidación democrática, la estabilidad del sistema de partidos, los procesos de reforma del estado y las políticas públicas resultantes, los cambios económicos, políticos y sociales que han colocado al país entre las democracias más estables del continente.

En cambio, los problemas de política subnacional se han estudiado con menor insistencia y la producción politológica es comparativamente menor. En este sentido, ha predominado el estudio de la competencia electoral y los sistemas de partidos subnacionales (Cardarello y Magri 2011, Buquet y Piñeiro 2014, Cardarello y Freigedo 2017, Luján y Schmidt 2018); los cambios introducidos por la Constitución de 1997 sobre la relación nacional-departamental, los escenarios de cohabitación y coordinación resultantes (Moreira y Veneziano 1996, López 2007, Vairo 2008, Dosek 2014, Cardarello y Freigedo 2016); y, más recientemente, los estudios sobre la municipalización y sus efectos sobre los sistemas de partidos y cómo afectan los nuevos municipios la constelación política nacional, principalmente en términos de resultados electorales y los sistemas de partidos resultantes (Cardarello y Freigedo 2016, Buquet, Cardarello y Schmidt 2018), entre otros.

Menor ha sido el estudio de procesos de gobierno y políticas públicas a escala subnacional. Aunque el país ha impulsado desde la reapertura democrática en adelante políticas de desarrollo territorial y desarrollo del interior, este incremento de la agenda pública no se ha visto acompañada por una agenda de investigación politológica que acompañe en igual magnitud las innovaciones y desafíos que los gobiernos subnacionales en Uruguay tienen de cara al SXXI. No obstante, pueden señalarse en esta perspectiva los estudios en materia de innovación normativa, descentralización, conformación del gobierno, análisis de casos y sectoriales (Espasandín 2001, Oroño 2004, Koolhaas y

Rodríguez 2006, Schwendenwein 2012, Oroño y Vargas 2014); procesos políticos participativos (Veneziano 2008, Abraham 2012, Freigedo 2015); y también estudios de capacidades organizativas, de gestión y capacidades estatales subnacionales (Magri 2003, Carneiro 2009, Rodríguez 2014, Freigedo y Rodríguez 2019); entre otros.

En este marco, surge la necesidad de profundizar en el estudio de los gobiernos departamentales y de las intendencias en particular como objeto de estudio, fundamentalmente entendidas como ámbitos de diseño y elaboración de políticas públicas de nueva generación. Conocida es la necesidad de adaptar las capacidades del estado a los nuevos problemas que se caracterizan por su extrema complejidad y la necesidad de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos que reclaman soluciones cada vez con mayor intensidad. En este sentido, los gobiernos subnacionales emergen como actores relevantes tanto en la fase de diseño de políticas públicas como en su implementación. La capacidad con que los gobiernos departamentales encarar estos desafíos es un asunto clave de investigación que el presente trabajo pretende abordar. A continuación, se desarrollan algunos de las principales motivaciones, argumentos y conceptos relacionados al estudio de las capacidades estatales de las intendencias departamentales en Uruguay.

2. El problema de investigación

Resulta indispensable conocer en profundidad los tipos y modalidades de generación y desarrollo de capacidades estatales en las intendencias para enfrentar los desafíos de políticas del SXXI. El conocimiento existente es escaso y la información es dispersa, lo que torna necesario un abordaje sistemático con el objetivo de encontrar aspectos comunes, facilitadores e inhibidores de la generación de capacidades estatales subnacionales. Aún así, se aprecia una alta heterogeneidad entre las 19 intendencias del país sobre la forma en que encarar su gestión en el marco de las competencias constitucionalmente establecidas.

En este sentido, el problema de investigación se plantea como la existencia de fuertes asimetrías entre las intendencias departamentales en cuanto a fortalezas y debilidades para afrontar los desafíos en materia de políticas públicas. En concreto, se observa que a pesar de haber transcurrido 30 años de democracia, haberse sucedido programas y

políticas de fortalecimiento institucional, reformas de variada orientación que buscan la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, y habiendo el país impulsado sucesivos cambios políticos e institucionales a nivel de la Administración Central y las Empresas Públicas, sin embargo, poco se conoce de los cambios generados en los gobiernos departamentales y sus efectos.

Mientras persisten problemas recurrentes como el endeudamiento y el déficit presupuestal acumulado, la falta de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, la ausencia de eficacia o eficiencia en los procesos de política pública (Rodríguez 2014), paralelamente se observan, sin embargo, innovaciones en la gestión de algunos gobiernos departamentales en la prestación de servicios públicos o en el uso de nuevos mecanismos de financiamiento (fideicomisos, fondos público-privados, etc.), nuevas formas de participación ciudadana y esquemas de gobernanza local, entre otros. 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, por ejemplo (Freigedo y Rodríguez 2019) (Ver Anexo).

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). 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 subnacionales de gobierno, sus recursos fiscales y asunción de competencias, etc. La presente investigación plantea que las capacidades estatales de las intendencias se derivan en parte del diseño institucional que asumen las relaciones intergubernamentales multinivel en Uruguay y que regulan el acceso por parte de los gobiernos subnacionales a los recursos de poder (financieros, políticos e institucionales).

La pregunta de investigación se plantea en los siguientes términos: ¿Cómo incide el diseño institucional de las relaciones intergubernamentales sobre los distintos tipos de

capacidades estatales que tienen los gobiernos departamentales para asumir su agenda de políticas públicas en el SXXI?

Aunque el diseño institucional impone un mismo marco general de relaciones intergubernamentales para todos los gobiernos departamentales, sin embargo, su carácter informal hace que prime la lógica político-partidaria por sobre criterios de compensación territorial o redistributivos. Esta preminencia de las lógicas informales se acentúa en la medida en que los gobiernos departamentales de Uruguay tienen un sistema de gobierno *hiperpresidencialista*, que incrementa en demasía los poderes del intendente y atenúa el contralor del legislativo (Rodríguez y Koolhaas 2006).

En este marco, el presente trabajo plantea que las relaciones intergubernamentales que regulan los sistemas de apoyo en términos de recursos, competencias y coordinación entre el centro y las unidades subnacionales son prioritariamente informales. Esta situación hace que la relación entre Intendentes y miembros del Ejecutivo nacional sean un factor decisivo para acceder a recursos por parte de las intendencias. Ello constituye un problema, en la medida que no siempre se generan los incentivos para una mayor calidad institucional a nivel subnacional. En síntesis, este trabajo plantea que las relaciones intergubernamentales informales no favorecen a priori el desarrollo de capacidades estatales subnacionales profesionalizadas. Al contrario, las RIGs informales generarían incentivos para el desarrollo de capacidades estatales escasamente institucionalizadas, informales, más bien particularistas y no necesariamente orientadas por resultados o de nueva gestión pública. Sobre este punto se volverá más adelante.

3. Marco de referencia conceptual

3.1. Niveles de análisis y dimensiones de las capacidades estatales

El asunto de las capacidades estatales y su estudio conduce necesariamente a precisar la terminología, su alcance y a partir de allí avanzar en su conceptualización. En este sentido, Mazuca (2012) distingue tres niveles relevantes. 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, su

capacidad de monopolizar legítimamente la fuerza en un territorio determinado. De ahí surgen las teorías de la centralidad del estado, pero también el tema 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 suele agregarse 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 que considera al Estado como un stock de recursos y de legitimidad y no como un actor, se encuentra buena parte de los estudios sobre la capacidad de estado, que en la presente investigación no tomaremos 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 y por tanto no tienen capacidad, si no 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) habla de tres niveles de análisis de las capacidades estatales: i) el nivel institucional (o macro); ii) el nivel organizacional (o meso) u 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. Algunos indicadores en este nivel tienen que ver con el tamaño y nivel de especialización de la economía, el régimen político y

sistema de gobierno, los mecanismos de integración regional, la relación estado-mercado, el contexto internacional, entre otros.

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. Los indicadores de capacidad en este nivel deben dar cuenta de cómo se organizan los recursos económicos, humanos y físicos para llevar adelante las funciones correspondientes. Mizrahi (2003) cita una serie de indicadores que tienen que ver con “la adecuación de las infraestructuras y los equipamientos, la distribución de funciones, el estilo de gerenciamiento, las reglas del servicio civil, el presupuesto, la confiabilidad y la accesibilidad”.

Por último, el nivel micro o *particular* se refiere a capacidades individuales que reposan en las personas que se desempeñan en la organización. Indicadores en este sentido guardan relación con el nivel de formación y especialización, otras competencias como el liderazgo, trabajo en equipo, además de las variables sociodemográficas como por ejemplo sexo y edad.

En tanto, Casa y Narbondo (2013) hablan de cuatro dimensiones o atributos de las capacidades estatales, que son presentados como subsistemas independientes, aunque relacionados entre sí: 1) Subsistema de autoridad; ii) Subsistema técnico- funcional; 3) Subsistema de financiación; y 4) 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). Significa la efectiva realización de las acciones conforme a: i) la subordinación del aparato administrativo al gobierno representativo: y ii) la subordinación de las decisiones y acciones estatales a la ley.

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 la eficacia en el logro del conjunto de sus objetivos. Como dimensiones analíticas se destacan 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; la adecuación en cantidad y calidad de los recursos materiales; y las relaciones técnico funcionales con el entorno para la realización de políticas públicas.

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. Se destacan como dimensiones analíticas los mecanismos de ingreso de recursos financieros (impuestos, tasas, rentabilidad de las empresas públicas); los mecanismos presupuestales y de financiación privada de políticas y servicios públicos; mecanismos de transferencias financieras del Estado al entorno, etc.

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. Algunas de las dimensiones analíticas son la selección y reclutamiento; los salarios y otras formas de pago; la movilidad vertical y horizontal; los derechos deberes y garantías del personal estatal (Casa y Narbono 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: 1) La capacidad efectiva, que tiene que ver con el desempeño del gobierno y con su capacidad para generar valor social en sus efectos; 2) la capacidad como producto o resultado de un proceso, referida a la facilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad; y 3) 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 más bien que siempre está adaptándose, transformándose, y aprendiendo a hacer las cosas que en cada tiempo tiene que hacer.

La presente investigación propone un modelo basado en el nivel organizacional (meso), que combina la dimensión administrativa de las capacidades con la dimensión política (también llamada relacional). Ambas dimensiones, las capacidades administrativas y las capacidades políticas, son estrictamente organizacionales y configuran los atributos del actor “intendencia departamental”. No se incluyen dentro de esta definición las variables del entorno, por considerar que no forman parte de la intendencia departamental. Sí es necesario conocer cómo se relaciona la intendencia departamental con el sistema político y social, y cómo juegan los incentivos y reglas de las RIGs (factores considerados como externos) e inciden sobre el objeto, es decir, las capacidades estatales de las intendencias.

3.2. Modelos típicos de capacidades estatales

Del estudio de las dimensiones de capacidades anteriormente señaladas aplicadas a la organización estatal, es decir, en un nivel meso-organizacional, se desprenden cinco tipos generales. Estos cinco tipos son el modelo burocrático-weberiano tradicional, el patrimonialista, el de nueva gerencia pública, el modelo de redes, y el neo-weberianismo (Rodríguez 2014) y se presentan como mutuamente excluyentes. Dicho de otro modo, 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. En definitiva, conforman cinco modelos de organización y gestión estatal aplicados a las organizaciones estatales. A la luz de la presente investigación, resultan de interés

El *modelo burocrático-weberiano* se caracteriza fundamentalmente por los siguientes componentes: 1) la organización piramidal del aparato administrativo y la supeditación total a una única jerarquía establecida por el gobierno representativo; 2) la legitimidad legal y procedimental de las decisiones de la administración; y 3) 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 (1922) 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).

El modelo *patrimonialista* de organización y conducción estatal se puede definir de acuerdo a Weber (1922) como un sub tipo de dominación tradicional. En este sentido, el patrimonialismo representa un tipo de estado pre-moderno, en el entendido que si bien pueden 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 1922, 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, Dosek 2019).

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: 1) flexibilidad de la organización estatal; 2) legitimidad basada en la eficiencia económica; 3) 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).

El modelo de *redes* responde en gran medida a la complejización de la gestión pública moderna, debido a 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 capacidad para obtener consensos y en su eficacia negociadora, y no impone decisiones verticalmente:

“...El concepto de redes (...) se refiere a 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. Esta forma de conducción societal, caracterizada por la negociación entre actores autónomos, se produce especialmente en niveles micro y meso, tales como las regiones, ciudades, sectores industriales, culturales o sociales. Involucra a diversos tipos de actores tales como los sindicatos, empresas, ONG, gobiernos locales, autoridades representativas nacionales, locales y regionales, grupos comunitarios, etcétera (Hirst 2000)...” (Ramos 2009: 252).

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).

Por último, el *modelo neo-weberiano* viene a recuperar parte del modelo burocrático que había sido dejada de lado por la NGP, pero incorporando también argumentos e instrumentos de esta para aggiornar el estado a una nueva agenda de reformas post mercado, de nueva generación. De acuerdo con Narbono, este modelo se presenta como una especie de weberianismo aggiornado:

“...el modelo de reforma neoweberiano es nuevo con respecto al modelo weberiano clásico por introducir 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 (Pollit y Bouckaert 2004:99). Pero sigue siendo weberiano porque mantiene la subordinación de todo el personal del aparato estatal a la autoridad jerárquica del personal político electo o por estos designados, y como contrapartida, para evitar clientelismo

político, 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 no es un tema menor, 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 pasaba 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 - post de la gestión centrados en los impactos, y, por tanto, multidimensionales, sino que necesitan 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, sigue promoviendo 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. Se trata pues de generar un marco institucional que tienda a favorecer la vinculación del aparato estatal con los actores clave del desarrollo (empresarios, trabajadores, actores de la sociedad civil en general) pero garantizando 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).

3.3. Antecedentes sobre el estudio de las capacidades estatales subnacionales

Es numerosa la literatura vinculada al estudio de capacidades estatales en el mundo. En términos generales y por citar algunos que pueden resultar útiles para la presente investigación, se identifican distintas vertientes de estudios que abarcan a las capacidades estatales subnacionales.

Una vertiente se concentra en los efectos de las capacidades estatales sobre el desarrollo local y regional, por ejemplo, conectando las dimensiones relacionales y administrativas con los niveles de desarrollo regional. También de la mano de modelos de gobernanza local y nueva gestión pública aplicada al nivel local (André Melo 2010, Hernández-Bonivento 2011).

Otra gama de estudios vincula capacidades estatales con modelos de colaboración y gobernanza, por ejemplo, en la provisión de servicios públicos, ya sea en América como en Europa. En este marco 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 (Cabrerero 2004, Marengo, Blanco y Joner 2017; Luna y Soifer 2017).

Por su parte, otra rama de estudios que ha cobrado relevancia es la que estudia 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).

También los estudios sobre la autonomía local de los países en relación a la autonomía efectiva que los gobiernos subnacionales tienen a la hora de fijar e implementar políticas. En esta línea se destacan los estudios en el marco del Local Autonomy Index que analizan un conjunto de variables como la autonomía legal y funcional para actuar en los marcos competenciales de políticas (educación, salud, asistencia social, transporte, vivienda, seguridad, urbanismo, etc.); la autonomía fiscal, los sistemas de transferencias, autonomía financiera y capacidad de endeudamiento; la autonomía organizacional y las relaciones con el nivel central de gobierno (Freigedo y Goinheix 2019).

4. Conceptualización y operacionalización de la variable dependiente “capacidades estatales subnacionales”

4.1. Definición operacional

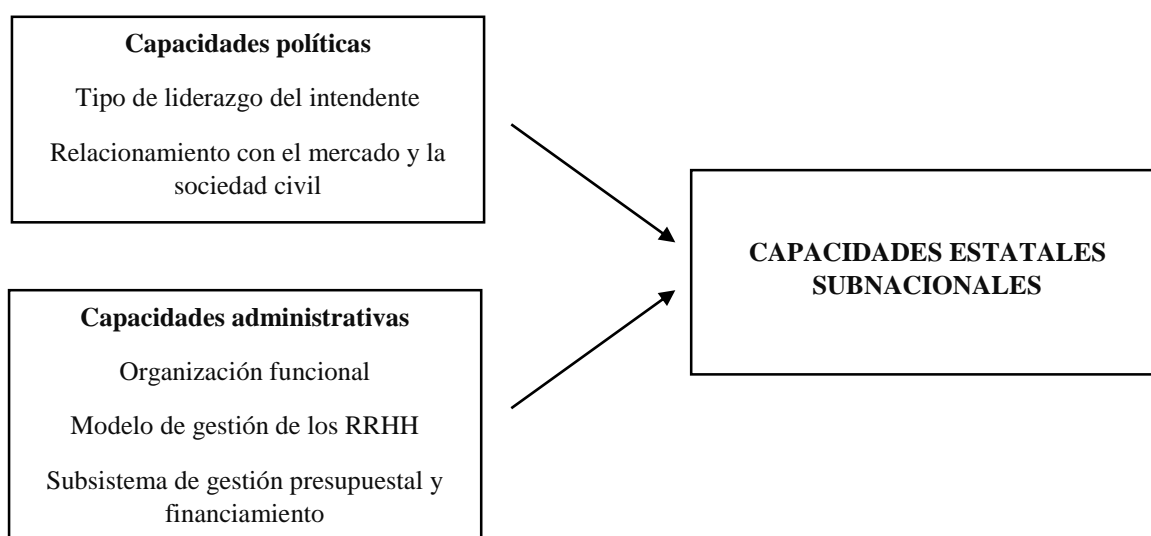
En este trabajo se define a las “capacidades estatales subnacionales” como la capacidad de los gobiernos (departamentales) para definir orientaciones de políticas y llevarlas a cabo en el marco de sus competencias y atribuciones.

De acuerdo con esta definición hay que desglosar cuáles son las condiciones o atributos del gobierno departamental para, por un lado, definir orientaciones políticas (autonomía), y, por otro lado, llevarlas a cabo (efectividad). De este modo, una definición operacional de las capacidades estatales aplicadas a los gobiernos departamentales de 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 el gobierno subnacional en el marco de sus competencias y atribuciones constitucionales. Esta definición conceptual contiene dos dimensiones que son fundamentales para poder observar efectivamente qué tipos de capacidades estatales hay en los gobiernos subnacionales: i) la capacidad política; y ii) la capacidad administrativa¹. Nótese que

¹ Las dimensiones políticas y administrativas han sido recurrentemente utilizadas en el análisis de las capacidades estatales al estudiar los procesos de conducción de políticas sociales. Véase al respecto Alonso 2007.

ambas son dimensiones inherentes al gobierno subnacional. Son, la capacidad política y administrativa, atributos que van a determinar distintos grados de capacidad estatal, es decir, distintos niveles de autonomía y efectividad para llevar a cabo políticas públicas en el marco de sus competencias. De ambas dimensiones se van a desprender distintas subdimensiones e indicadores que completan el trabajo de operacionalización del concepto propuesto (ver figura 1)

Figura 1. Modelo de conceptualización de 'capacidades estatales subnacionales'



Fuente: elaboración propia.

Capacidades políticas del gobierno subnacional

Por capacidades políticas se entiende aquí al modo en que es ejercido el poder político por parte del gobierno subnacional en los procesos de política pública. Se desprenden aquí algunas subdimensiones como el tipo de liderazgo del intendente y los canales de comunicación e interacción con el mercado y la sociedad civil. Estas subdimensiones dan lugar a una serie de indicadores que tienen que ver con los atributos observables a nivel de la organización gubernamental y de los liderazgos que la integran, fundamentalmente el intendente departamental, sus vínculos con los agentes públicos y privados, los modelos de conducción de gobierno, sistemas de gestión y toma de decisiones, que en conjunto configuran distintas categorías o tipos de capacidades políticas.

A los efectos de simplificar el modelo, se definen tres valores que asume el gobierno subnacional en esta primera dimensión. A saber, i.a) particularistas; i.b) jerárquicas; y i.c) gerenciales/ horizontales.

Las capacidades políticas *particularistas* suponen tipos de capacidades políticas orientadas hacia el particularismo, donde los líderes del gobierno subnacional buscan la discrecionalidad por sobre la transparencia, tienen mayor capacidad de favorecer intereses particulares o sectoriales tanto del mercado como de la sociedad civil, y tienen menores restricciones para la rendición de cuentas. Si bien pueden ofrecer una alta capacidad de delegación en sus subalternos, esta descansará siempre sobre aspectos particulares (confianza, interés) y no sobre procedimientos o aspectos técnicos o contractuales.

Las capacidades políticas *jerárquicas* descansan en un mayor grado de formalización legal. En este sentido la capacidad de delegación de los intendentes en sus funcionarios de confianza y en la administración deberá contar con un adecuado sustento legal, donde se especifique claramente el alcance de esta delegación. La toma de decisiones será burocrática y jerárquica, no admitiéndose canales paralelos u horizontales. No se promueve la participación de actores externos al gobierno en la toma de decisiones. 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. En este sentido, se promoverá el cumplimiento de las normas formales en todo lo relacionado a las competencias y atribuciones del gobierno subnacional, y no se propiciará la incursión en nuevas áreas o temas si estas no se encuentran debidamente establecidas en la ley. Es decir, el modelo de conducción política 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 capacidades políticas *gerenciales* requieren de liderazgos orientados hacia resultados y que favorecen una mayor articulación, coordinación y colaboración con los agentes involucrados, ya sea el sector público gubernamental y el sector privado o social. En este sentido hay una tendencia hacia la toma de decisiones horizontal, por oposición al modelo jerárquico. Se diferencian del modelo particularista en el sentido que están

basados en arreglos o contratos no discrecionales, y que en sí mismo son más transparentes y ofrecen mayores posibilidades de rendición de cuentas.

Capacidades administrativas del gobierno subnacional

Por capacidades administrativas se entiende aquí al modo en que el gobierno subnacional 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, evaluación, etc.); y la estructura presupuestal y financiera.

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 del gobierno subnacional en el proceso de política pública. A saber, el tipo de vínculos entre las unidades organizativas, sus atribuciones y competencias, los ámbitos internos y externos de coordinación y toma de decisiones; 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 el gobierno subnacional en esta segunda dimensión. A saber, ii.a) informales; ii.b) formales; y ii.c) innovadoras.

Las capacidades administrativas *informales* se caracterizan por un modelo de organización informal y discrecional, derivado de la ausencia de normas o del incumplimiento sistemático de las mismas, ya sea por su inadecuación, rigidez o ausencia de control. En cuanto al modelo de gestión de los recursos humanos son igualmente informales, lo que aumenta el poder discrecional de los líderes políticos para establecer condiciones particulares y beneficios y sanciones por fuera del marco formal. 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, al haber ausencia de normas o incumplimiento, los sistemas presupuestales se caracterizan por una muy baja presencia de controles internos y externos, *ex ante* y *ex post*, lo que aumenta el poder discrecional de los intendentes sobre el origen y el destino del gasto.

Las capacidades administrativas *formales* son la contracara a las anteriores, en el entendido que requieren de un sofisticado sistema de normas que regula con precisión todas las interacciones entre los recursos organizativos, humanos y materiales del gobierno subnacional. Las atribuciones y funciones se encuentran claramente establecidas; los sistemas de ingreso, promoción, movilidad vertical y horizontal se encuentran claramente establecidos en sistemas de carrera debidamente formalizados; y los subsistemas de presupuesto y finanzas están estrictamente regulados por normas de administración y gestión contable y financiera.

Por último, las capacidades administrativas *innovadoras* se caracterizan por la adopción de cambios adaptativos a las capacidades del gobierno subnacional para pasar de una lógica tradicional a una gestión orientada por resultados, transparente y que rinda cuentas a la ciudadanía. En este sentido, desde el punto de vista de la organización administrativa hay una mayor flexibilidad y mayores márgenes para la colaboración interna y externa. Se producen incentivos favorables a la coordinación y combinación de unidades funcionales, inclusive con organizaciones externas al gobierno. Se establecen sistemas de toma de decisiones horizontales, mayormente descentralizados y bajo la modalidad de redes temáticas, territoriales, etc. Los sistemas de recursos humanos son flexibles. Contemplan la participación público-privada en la provisión de servicios públicos y hay una mayor capacidad para contratar recursos externos. Por último, los presupuestos y sistemas de gestión financiera están orientado por resultados, lo que supone una mayor capacidad de monitoreo y evaluación de la eficiencia del gasto por sobre los controles estrictamente procedimentales.

4.2. Tipología de capacidades estatales en las intendencias departamentales de Uruguay

De la combinación de ambas dimensiones se obtienen tres tipos ideales de capacidades estatales subnacionales: 1) Patrimonialistas; 2) Burocráticas; y 3) Gestión Pública (ver tabla 2).

Cuadro 2. Tipos ideales de capacidades estatales subnacionales y modelos híbridos

		<i>Capacidades administrativas</i>		
		Informales	Formales	Innovadoras
<i>Capacidades políticas</i>	Gerenciales	Neo-clientelar externo	Híbrido 3 (en tránsito de II a III) – (Neo-weberianismo)	III. Gestión Pública (Redes- Nueva Gestión Pública)
	Jerárquicas	Híbrido 1 (en tránsito de I a II)	II. Burocráticas	Híbrido 4 (en tránsito de II a III) – (New Public Managment)
	Particularistas	I. Patrimonialistas	Híbrido 2 (en tránsito de I a II)	Neo-clientelar interno

Fuente: elaboración propia

Capacidades estatales subnacionales de tipo I: Patrimonialistas

Las capacidades de tipo patrimonialistas se corresponden con gobiernos subnacionales que combinan capacidades políticas particularistas con capacidades administrativas informales. Como tipo ideal es un modelo de capacidades personalista, discrecional, informal y particularista (Weber, 1922). Desde el punto de vista de las capacidades políticas, se corresponde con la existencia de un líder o jefe que monopoliza el control del aparato de gobierno, y los vínculos con el mercado y la sociedad civil pasan por su consentimiento y están en la órbita de su directo control. Su capacidad de delegación no

está sujeta a normas. De este modo cuenta con una amplia capacidad de discrecionalidad en la toma de decisiones. Se trata de un tipo de capacidades donde la contestabilidad política es muy baja, los pesos y contrapesos casi nulos, y por lo tanto la fijación de los objetivos de políticas como su efectividad dependen en gran medida de lo que el líder (típicamente el intendente) pueda ofrecer en función de su capital político y personal.

Desde el punto de vista de las capacidades administrativas, el tipo ideal patrimonialista se caracteriza por una escasa o nula formalización de la estructura organizativa. Tanto las competencias como las atribuciones y funciones de las unidades organizativas que conforman el organigrama se encuentran exentos de regulación. En efecto, no hay un organigrama funcional efectivo, sino que hay desagregación de funciones escasamente reguladas, que son dirigidas por líderes intermedios que responden directamente al intendente, sin necesidad de regulación formal de sus orientaciones, insumos y metas. Esto genera que cuando hay cambios de gobierno no haya ninguna capacidad de acumulación en términos organizacionales. Lo mismo sucede en relación a los subsistemas de recursos humanos y de recursos materiales. La ausencia de reglas claras determina el predominio de la discrecionalidad, la ausencia de garantías para los funcionarios y los ciudadanos, y la prescindencia de mecanismos de rendición de cuentas.

Capacidades estatales subnacionales de tipo II: Burocráticas

Idealmente se corresponden con gobiernos subnacionales que cuentan con una alta racionalidad y formalización de sus estructuras políticas y administrativas. Son organizaciones subordinadas al gobierno representativo y cuya conducción responde a lineamientos políticos, pero donde el cuerpo administrativo se encuentra separado de la función política. En este sentido, existe una burocracia al servicio del gobierno representativo y esta delimitación se encuentra claramente establecida a través del ordenamiento legal.

Desde el punto de vista de las capacidades políticas, se trata de un modelo de orientación jerárquico, en el entendido que hay un liderazgo formal a cargo de fijar los lineamientos estratégicos del gobierno subnacional. Estas directivas descienden hacia la administración mediante un preciso sistema de normas que operan como marco para su actuación (leyes, decretos, resoluciones). Por tanto, la fuente de este liderazgo es legal (legitimidad legal

en el modelo weberiano) antes que carismática, personal o gerencial. La capacidad delegativa en este modelo está estrictamente regulada por ley. En cuanto al relacionamiento del gobierno subnacional con los agentes privados y sociales que operan en el territorio, este modelo no lo promueve o lo circunscribe a normas y procedimientos estrictos. El modelo burocrático requiere de un tipo de capacidad de aislamiento por sobre el enraizamiento, porque considera a los actores particulares y privados como un riesgo, al contrario de los modelos de gobernanza.

En cuanto a las capacidades administrativas, la principal característica del modelo burocrático es la supeditación de la administración al orden político, el carácter meritocrático de la organización y la centralidad de la ley como fuente de legitimación (Prats i Català 1998). La subordinación de la administración al orden político funciona como una doble condición en el sentido que contempla la participación de los políticos en la administración, pero solamente en las máximas jerarquías. Luego el personal jerárquico y técnico está organizado en una carrera funcional que establece garantías legales que efectivamente se ponen en práctica para proteger a los funcionarios del manejo discrecional de los políticos. En cuanto a la base meritocrática del sistema de carrera pueden señalarse alguno de sus principales componentes: i) los funcionarios se nombran en base a exámenes competitivos; ii) existen restricciones a la movilidad arbitraria de los funcionarios; iii) se garantiza la neutralidad política del staff administrativo; iv) existe una comisión u oficina del servicio civil encargado del monitoreo del sistema de carrera; v) existe una estructura de cargos por grados establecida centralmente; vi) las retribuciones salariales se fijan de acuerdo a los grados y no por desempeño; vii) el ingreso a la función pública es promovida solamente por los grados más bajos a lo largo de la carrera y como consecuencia de la antigüedad y el mérito (Narbondy y Ramos 2001). Finalmente, todo este sistema descansa sobre un estatuto legal que es claro y se cumple.

Capacidades estatales subnacionales de tipo III. Gestión Pública

Por último, el tercer tipo ideal de capacidades estatales subnacionales es el llamado Gestión Pública. Este tipo combina capacidades políticas gerenciales con capacidades administrativas innovadoras. Por innovadoras se consideran aquellas soluciones que consiguen flexibilizar la aplicación tradicional de una norma en la búsqueda de obtener resultados, aun salvaguardando las garantías formales. Se modifica o adapta la norma,

para que sea más flexible y acorde a las soluciones que se buscan sin perder capacidad de sanción. Con ello se procura proteger el interés público al mismo tiempo que promover la generación de valor público con eficiencia. Ello requiere de capacidades políticas orientadas a la participación público-privada y la generación de redes que contribuyen a la legitimidad y sostenibilidad de sus resultados.

Desde el punto de vista de las capacidades políticas, se trata de gobiernos subnacionales que articulan capacidades gerenciales y colaborativas a través de la implementación de redes y modelos de toma de decisiones horizontales (no jerárquicos). Desde el punto de vista del tipo de liderazgos, promueve la conducción descentralizada, horizontal, colegiada y/o competitiva, dependiendo del caso. Amplía la capacidad de delegación. Promueve la competencia para una mayor eficiencia de la organización. Asimismo, este modelo promueve la relación del gobierno subnacional con el mercado y la sociedad civil mediante la participación del sector privado en los ámbitos de decisiones para la promoción de negocios e inversiones que generen mayor valor público y atracción territorial. Se estimula la generación de espacios de coordinación y ámbitos de co-gestión con participación y control social. Se contempla la provisión de bienes y servicios por parte de la sociedad civil

En cuanto a las capacidades administrativas, se desarrolla una mayor innovación en el sentido que se flexibilizan los arreglos administrativos típicos del modelo burocrático y se favorece la multiplicidad de arreglos público-públicos y público-privados para la provisión y prestación de los servicios y políticas en clave de una mayor intersectorialidad e integralidad. A nivel de la organización interna, hay una mayor flexibilidad del organigrama y de las funciones que cumple la organización. Existen ámbitos de coordinación internos (gabinetes, departamentos transversales) que diseñan, implementan y evalúan políticas y servicios de manera conjunta. Desde el punto de vista de la capacidad para vincular las unidades organizativas con el entorno, el modelo de la Gestión Pública contempla la provisión de servicios a través del mercado (tercerizaciones, privatizaciones) y la cogestión o asociación público-privada. Asimismo, se prevén espacios de control ciudadano para el monitoreo y la evaluación de los servicios públicos. En cuanto a los sistemas de personal, se incorporan instrumentos típicos de la nueva gestión pública como la evaluación del desempeño y la retribución por productividad, los compromisos de gestión por resultados, en el marco de una mayor flexibilidad y

adecuación de la estructura administrativa a los fines del gobierno subnacional. Por último, en materia de gestión presupuestal y financiera se introduce el presupuesto orientado por resultados, se fortalecen los sistemas de monitoreo y evaluación y también los sistemas de contralores sociales y horizontales de diseño y ejecución presupuestal.

Modelos híbridos y Neo-clientelares

Finalmente, los tipos puros se intercalan con híbridos que combinan distintos tipos de capacidades administrativas y políticas. Por ejemplo, entre el patrimonialismo y el tipo burocrático puro hay dos híbridos intermedios; en un caso a través del desarrollo de capacidades políticas de tipo jerárquicas, y en otro caso mediante el desarrollo de capacidades administrativas de tipo formal. Ambos tipos de capacidades expresan un punto intermedio entre el patrimonialismo y el modelo burocrático. Lo mismo sucede en relación a los híbridos que surgen de la combinación de capacidades administrativas y políticas intermedias entre los tipos burocrático y de Gestión Pública.

Cuando este híbrido es el resultado del pasaje del formalismo a la innovación de las capacidades administrativas, y mantiene una orientación jerárquica en términos de las capacidades políticas, entonces se trata de un tipo cercano al *New Public Management*, en el sentido que el énfasis está puesto en la flexibilización de las capacidades administrativas, probablemente como consecuencia de una marcada rigidez del modelo burocrático previo. En cambio, si lo que se amplían son las capacidades políticas, en busca de una mayor incidencia del gobierno representativo sobre la administración y una mayor vinculación del gobierno con el mercado y la sociedad civil, entonces el modelo vira hacia un tipo más cercano al *neo-weberianismo*.

En los extremos, hay tipos conceptualmente antagónicos que expresan dos riesgos diferenciados y bien relevantes en términos de capacidades estatales subnacionales, expresados en nuevas modalidades de clientelismo (ne-clientelismo). En primer lugar, hay un sub tipo *Neo-clientelar externo* que combina las capacidades administrativas informales con capacidades políticas gerenciales arrojando como resultado la cooptación de la estructura estatal a manos de agentes externos, a través de la inmersión del sector privado en la propia estructura del gobierno subnacional.

En el extremo opuesto, el otro sub tipo *Neo-clientelar interno*, combina capacidades administrativas innovadoras y capacidades políticas particularistas. Este híbrido supone el riesgo de que los instrumentos de gestión en teoría orientados por resultados, en la práctica se apliquen con una lógica clientelar dirigida directamente por el Intendente. En este modelo el Intendente realiza un uso distorsivo de los instrumentos administrativos internos, premiando o castigando la lealtad de los funcionarios para con su liderazgo (a través de la contratación, despido, evaluación del desempeño, compromisos de gestión, etc.). De ahí la denominación de “Neo-clientelar interno”, en la medida que el ‘clientelismo’ se da hacia dentro de la estructura de recursos humanos del gobierno subnacional.

5. Conceptualización y operacionalización de la variable independiente “Sistema de relaciones intergubernamentales”

Como se planteó en la pregunta de investigación, no solamente es necesario aproximarse a los tipos de capacidades estatales existentes en los gobiernos subnacionales sino también explicar por qué estos se producen y dan lugar a distintos modelos de gestión a escala de las intendencias departamentales de Uruguay. Esto conduce al asunto de las relaciones intergubernamentales en el marco de los procesos de descentralización y reforma del estado. ¿Cómo se reequilibra el Estado en un proceso de descentralización y qué vías de coordinación y colaboración se establecen entre los niveles de gobierno?

Los procesos de descentralización operan en el marco de un proceso más amplio de reforma del Estado (Falleti 2005, Carrión 2004). Estos procesos de descentralización no siempre favorecen la eficacia y eficiencia de las políticas públicas ni necesariamente aseguran un mayor desarrollo económico y social (Carrión 2004, Montecinos 2005). Existe el riesgo del impacto centrífugo de la descentralización, ocasionando mayor desigualdad y fragmentación territorial (Jordana 2001). En este sentido el rol del gobierno central para mitigar los efectos negativos de la descentralización y promover la cohesión social se transforma en un aspecto clave de las relaciones intergubernamentales (RIGs). Si bien en Uruguay no está planteado el riesgo de la fragmentación como sí sucede en Europa y parte de Latinoamérica, es un hecho que existe una marcada inequidad territorial entre los distintos departamentos y regiones del país (Montevideo-interior; Sur-norte; etc.). Por tanto, hay un papel relevante de las RIGs en el sentido de evitar o mitigar las

desigualdades en cuanto al acceso a recursos y oportunidades de desarrollo por parte de todos los departamentos y municipios del país.

Las RIGs pueden ser de distinta intensidad, formalización, automatismo y flexibilidad (Jordana 2001). En la medida que los procesos de descentralización suponen una transferencia de poder desde los niveles centrales hacia los niveles subnacionales de gobierno, entonces las RIGs pueden favorecer o desfavorecer una mayor fluidez en este proceso. No siempre la descentralización va a suponer fortalecimiento de los actores subnacionales (Falletti 2005), ni siempre consiste en transferir recursos desde el centro a la periferia de modo unidireccional y vertical; más bien es un constante reequilibrio entre estado, mercado y sociedad civil, y entre los poderes del estado, en la búsqueda de un mayor desarrollo y bienestar colectivo (Carrión 2004). Así en la experiencia internacional existen diversos arreglos institucionales que suponen distintas relaciones entre los gobiernos centrales y subnacionales, como por ejemplo el “federalismo cooperativo” o “entrelazado” que impone una interdependencia constante de responsabilidades entre los niveles de gobierno; o el “federalismo anglosajón”, donde la interdependencia es mucho menor y hay un rol más importante de la negociación y los acuerdos de implementación de las políticas. En los primeros el Poder Judicial suele asumir un papel relevante en la resolución de controversias entre los niveles de gobierno; en los otros, los partidos y el parlamento suelen ser más importantes (Jordana 2001). A su vez, existen otros arreglos institucionales que suponen estados unitarios donde el gobierno central monopoliza las reglas de acceso a recursos institucionales, políticos y fiscales, y delega funciones y competencias a las unidades subnacionales, con mayores o menores grados de descentralización. Quiere decir que existe un sinnúmero de combinaciones en donde los poderes públicos, la administración y el gobierno, se relacionan y establecen normas formales e informales para delimitar los conflictos que surgen de los procesos de descentralización, es decir, de readecuación del estado a sus fines políticos y sociales en un contexto por definición complejo y cambiante.

En este marco, caracterizar la naturaleza formal del estado, sus reglas de representación, los sistemas de partidos y las unidades territoriales que forman parte de la totalidad de su entramado institucional se torna clave para enmarcar y comprender el funcionamiento de las RIGs.

Existen según Jordana tres diseños o modalidades que puede asumir el proceso de descentralización: i) el *monopolio institucional*, donde el estado a través del gobierno central conserva para sí en exclusividad la responsabilidad y la provisión de la política pública; ii) el *monopolio distribuido* en que el estado trasfiere hacia las unidades subnacionales en régimen de exclusividad la responsabilidad, atribución y competencias; y iii) el *pluralismo institucional*, que implica un proceso concurrente y coordinado de responsabilidad por el diseño e implementación de una política, función o servicio, entre distintos niveles de gobierno y aún con participación de terceros (sector privado o público no estatal, sociedad civil, etc.). En este caso, supone unas relaciones intergubernamentales más intensas (Jordana 2001).

El *pluralismo institucional* conduce requiere establecer mecanismos de coordinación que suponen un reequilibrio entre el estado nacional y las unidades subnacionales. Estas lógicas de interrelación intergubernamental pueden variar según su intensidad, formalidad y colaboración. ¿Cuáles son estas lógicas de relacionamiento intergubernamental? Jordana establece tres vías o lógicas: 1) Coordinación formal; 2) Coordinación informal; y 3) las llamadas “redes gubernamentales” entre comunidades profesionales.

“...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, a veces son *ad hoc*, y no aseguran ecuanimidad a las partes en la medida 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.

Finalmente, las redes gubernamentales entre comunidades profesionales son lógicas complejas de relacionamiento entre los políticos, técnicos y burócratas que trabajan en el gobierno y van generando un saber hacer basado en la confianza recíproca.

Estas tres vías o lógicas de RIGs que propone Jordana funcionan como tipos ideales; en la realidad las RIGs se presentan entremezcladas. Asimismo, el autor observa la necesidad de que las normas formales se complementen con normas informales que aseguren la confianza en las relaciones intergubernamentales: “...*La existencia de una cultura político-institucional muy homogénea entre los responsables públicos constituye un elemento de gran importancia para facilitar la cooperación entre los actores...*” (Jordana 2002: 31).

A los efectos de caracterizar este proceso complejo resulta necesario observar los procedimientos efectivos de toma de decisiones. ¿Existe imposición de una de las partes, permanente o coyuntural, o se establece un margen para la negociación? También evaluar cuáles son las capacidades y recursos clave asociados a las relaciones de poder (recursos políticos e institucionales, transferencias), y cómo se establecen los sistemas de control y de resolución de conflictos (por medios políticos, a través de tribunales especializados, etc.). En definitiva, aproximarse al grado en que las reglas que regulan el relacionamiento entre el gobierno central y los subnacionales favorecen la autonomía política de las unidades subnacionales, establecen mecanismos de resolución de conflictos claros y transparentes, o por el contrario están basados en procesos de negociación político-partidarios más difusos (Ver cuadro 3).

Cuadro 3. Dimensiones de análisis de las RIGs formalizadas e informales

Dimensiones de análisis	Relaciones intergubernamentales formalizadas	Relaciones intergubernamentales informales
Procedimientos de asignación de competencias	Basados en normas transparentes y aceptadas	Poco claros, desactualizados, arenas de competencia en conflicto
Mecanismos de coordinación	Ámbitos sectoriales formalmente establecidos con capacidad de toma de decisiones	Ámbitos informales de coordinación
Resolución de conflictos	Existen ámbitos institucionalizados, neutrales, con capacidad de resolución (Poder Judicial, tribunales especializados, otros)	No están previstos. Se resuelven a través de la negociación política e interpartidaria
Régimen de distribución de recursos	Orientados por objetivos de compensación territorial	Resultan de la negociación entre partidos
Mecanismos de financiación y asignación de recursos fiscales	Transparentes, eficientes, basados en normas reconocidas y aceptadas	Complejos, poco transparentes. Procedimientos <i>ad hoc</i>

Fuente: elaboración propia en base a Jordana 2001.

Dependiendo del campo de políticas, los ámbitos y reglas que regulan las relaciones intergubernamentales podrán ser más o menos formales o informales. Sin embargo, hay un aspecto fundamental que condiciona el conjunto de las RIGs que es el acceso a los recursos centrales por parte de los gobiernos subnacionales, lo que se expresa en el sistema de transferencias desde el gobierno central, en este caso hacia los gobiernos departamentales.

En este sentido, a cuenta de un desarrollo posterior de la investigación, cabe señalar las siguientes características del sistema de transferencias hacia los gobiernos departamentales: i) en su inmensa mayoría se trata de transferencias no condicionadas; ii) aunque están basadas sobre fórmulas polinómicas, responden a una lógica incremental y negociada más que orientada hacia los equilibrios o la compensación territorial; iii) el acceso a los recursos y su ejecución (implementación) es primordialmente discrecional; iv) los ámbitos de monitoreo y control son escasamente institucionalizados y dependen en exceso del poder ejecutivo nacional; v) no hay mecanismos efectivos tendientes a la corrección de los desequilibrios fiscales. Estas características hacen que las RIGs se condigan en su mayoría con relaciones de tipo informal tal cual se muestra en el cuadro anterior.

Como se señala en el informe del BID sobre el caso uruguayo, “... *la igualación fiscal no forma parte de manera explícita y clara de la normativa que regula el régimen de transferencias intergubernamentales en Uruguay (...) (y) gran parte de la asignación de estas transferencias se basa en mecanismos un poco difusos, con mucho de negociación política, y con criterios técnicos escasos y desactualizados que no alcanzan a definir fórmulas que están claramente establecidas por norma. Al mismo tiempo, muchos de los criterios técnicos (como la población o la superficie departamental) implican un componente de inercia importante, además de considerar cuántos recursos presupuestales fueron asignados a cada GD en el periodo de gobierno nacional inmediatamente anterior...*” (Muñoz, Andrés F. et al 2017: 233).

6. Modelo analítico y el argumento explicativo: RIG condicionan las capacidades estatales subnacionales en Uruguay

El argumento principal de la tesis es que las lógicas predominantes de las RIGs favorecen el desarrollo de uno u otro tipo de capacidades estatales en las intendencias. Como se ha dicho, tanto a nivel de las RIGs como de las capacidades estatales subnacionales, no es posible hablar de un solo tipo, o de una sola modalidad, sino que todas suelen estar presentes. Es decir, no es posible afirmar que las RIGs en Uruguay son informales o formales, sino que se combinarán diversos instrumentos, momentos y ámbitos de políticas donde primarán unas lógicas sobre otras. Lo mismo con respecto a los tipos patrimonial, burocrático o de nueva gestión pública de capacidades estatales subnacionales; no es posible afirmar que una intendencia es de tal o cual tipo, sino que sería más adecuado decir que predominan unos tipos o subtipos sobre otros, en un momento determinado y en relación a un campo o arena de política pública, servicio, competencia, etc. La medida en que esta variabilidad se da justamente es uno de los aspectos que la presente investigación deberá desentrañar.

No obstante, los antecedentes y los estudios disponibles sobre el caso uruguayo en esta materia (Rodríguez 2014; Muinello 2018; Freigedo, Lamas y Rodríguez 2019) conducen a suponer que existe una preminencia general de las lógicas informales en el diseño de las RIGs. Esto se observa tanto en la dimensión de los mecanismos de transferencias regulares desde el gobierno central, como a nivel de los ámbitos de coordinación multinivel, los regímenes de distribución de recursos y los mecanismos de financiación.

Estas lógicas predominantemente informales conducen a un esquema donde la relación política y los equilibrios partidarios priman por sobre los criterios de igualdad o equilibrio territorial típicos de las RIGs formales.

Esta lógica sumada al “hiperpresidencialismo” observado a nivel del sistema de gobierno departamental hace que la relación política entre los intendentes y los integrantes del poder ejecutivo nacional se torne relevante para explicar la definición y las decisiones estratégicas de políticas de las intendencias. Esta constelación de relaciones, intereses y recursos entre los actores nacionales y subnacionales tiene una incidencia directa sobre el tipo de capacidades administrativas y políticas que se promueven en el nivel subnacional.

Si las RIGs son informales, entonces habrá mayores estímulos de los intendentes para promover capacidades estatales subnacionales de tipo patrimonialista. Esto es así porque las RIGs informales no establecen condicionamientos reales a los apoyos o transferencias centrales con destino a las intendencias. Tienen una lógica de salvataje, no establecen mecanismos de monitoreo, no requieren de compromisos de gestión, y prima la lógica política por encima de la técnica. En este escenario los intendentes no encuentran restricciones para el desarrollo de capacidades políticas particularistas y no tienen incentivos para desarrollar capacidades administrativas formales, configurando así un tipo de capacidad estatal subnacional patrimonialista.

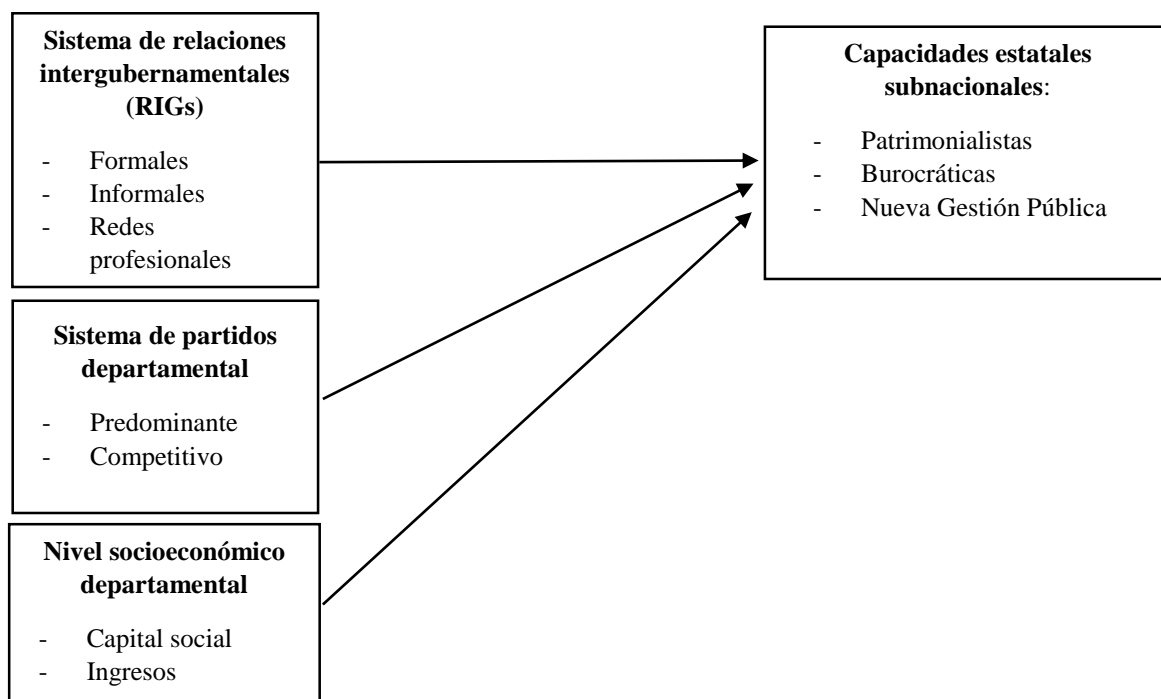
En cambio, si las RIGs son formales, es decir, que establecen criterios formales de asignación de recursos y competencias, con sistemas de monitoreo y supervisión de metas de gestión de las unidades subnacionales, entonces habrá una presión mayor hacia los intendentes para establecer esquemas de gestión mayormente formalizados y/o de nueva gestión pública. Dependerá de las características concretas que asuman los instrumentos de las RIGs y también de otros factores que tienen que ver con la característica endógena de los departamentos, la medida en que las intendencias asumen un modelo más cercano al burocrático o a la nueva gestión pública. Por ejemplo, cuando en el marco de políticas sectoriales se establecen mecanismos formales de participación interinstitucional y se requiere la participación de las intendencias (por ejemplo, a nivel de salud, políticas sociales, desarrollo rural, entre otros), habrá mayores incentivos para que las intendencias generen espacios mayormente participativos. Lo mismo en relación a los ámbitos de planificación que obligan a las intendencias a generar ámbitos de participación ciudadana

(por ejemplo, a nivel del ordenamiento territorial). Pero el principal mecanismo causal nuevamente es el tipo de relación que se teje entre el intendente y el poder ejecutivo.

Además de las RIGs, existe un segundo factor de incidencia que tiene que ver con la lógica de la competencia en los sistemas de partidos departamentales. Los sistemas de partidos competitivos (bipartidistas o multipartidistas con expectativa de alternancia) tendrán mayores restricciones para implementar modelos patrimonialistas en el entendido que buscarán generar capacidades estatales subnacionales sostenibles en el largo plazo y que eviten la captura por parte del partido competidor en caso de perder las elecciones. Al contrario, los sistemas de partido predominantes tienen mayores incentivos para recurrir a lógicas particularistas en la medida que no se sienten amenazados por los partidos competidores.

Otras variables que tienen influencia sobre el tipo de capacidades estatales subnacionales tienen que ver con cuestiones de oportunidad para que las intendencias desarrollen esquemas de colaboración o co-provisión de servicios con el mercado o la sociedad civil (por ejemplo, tamaño, nivel de riqueza departamental), y el grado de capital social preexistente que conduce a mayores niveles de colaboración o co-gestión en unos territorios en relación a otros (ver figura 2).

Figura 2. Modelo analítico de relación entre variables que explican las capacidades subnacionales en Uruguay



Fuente: elaboración propia.

7. A modo de cierre: estrategia de investigación y selección de los casos

Hipótesis

Hipótesis Central- Los diferentes tipos de capacidades estatales subnacionales (CES) en las intendencias de Uruguay se encuentran determinadas por el diseño institucional que asumen las relaciones intergubernamentales (RIGs), donde las RIGs informales determinan CES patrimonialistas por oposición a las RIGs formales y de relaciones profesionales que promueven CES burocráticas o de nueva gestión pública.

Hipótesis auxiliares- RESTA DEFINIRLAS

Hipótesis rivales:

Los sistemas de partidos departamentales predominantes se asocian a capacidades estatales de tipo patrimonialista, mientras que los sistemas competitivos tienden a tipos no patrimonialistas (Burocráticos o NGP)

El nivel socioeconómico de los departamentos (capital social + Ingresos) está asociado al tipo de capacidades estatales de las intendencias. A menor desarrollo socioeconómico mayor probabilidad de propiciar capacidades estatales patrimonialistas; a mayor desarrollo socioeconómico de los departamentos mayores probabilidades de hallar capacidades estatales no patrimonialistas (Burocráticos o NGP).

Contrastación de hipótesis

El proceso de contrastación de hipótesis se llevará a cabo a través de la implementación del método comparado, en sus variantes de modelo de las semejanzas o modelo de las diferencias. Para ello, se agruparán grupos de casos tratando de despejar el efecto de la variable independiente *RIGs*, de los efectos que sobre la variable dependiente *tipos de capacidades estatales subnacionales (CES)*, tienen las variables de control: Sistema de partidos departamental (SPD) y nivel de desarrollo socioeconómico departamental (NDSSED). El esquema siguiente resume la estrategia metodológica escogida para el proceso de contrastación de hipótesis.

Método de la diferencia

Variables	CASOS	
	A	B
Variable Ind.: RIGs	0	1
Variable de control: SPD	0	0
Variable de control: NDSSED	0	0
Variable Dep.: CES	0	1

Método de la semejanza

Variables	CASOS	
	A	B
Variable Ind.: RIGs	0	0
Variable de control: SPD	0	1
Variable de control: NDSSED	0	1
Variable Dep.: CES	0	0

Donde para los casos A y B, 0 significa la ausencia del atributo y 1 la presencia del atributo para cada una de las variables que conforman el modelo.

RIGs informal = 0

RIGs no informal = 1

DPD Predominante = 0

SPD Competitivo = 1

NDSSED alto = 1

NDSSED bajo = 0

CES patrimonialista = 0

CES no patrimonialista = 1

8. Referencias bibliográficas

- Jordana, Jacint (2001). “Equilibrios institucionales y mecanismos de coordinación”. En Relaciones intergubernamentales en América Latina: una perspectiva institucional. Documento de trabajo. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE. BID. Washington DC. 25-59.
- Abraham, M. (2012). *La hechura de la política subnacional. Los Presupuestos Participativos de Florida, Rivera y Paysandú (2005-2010) en la matriz de política pública* (Doctoral dissertation, Tesis de grado. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo).
- Alonso, Guillermo (Ed.) (2007). Capacidades estatales, instituciones y política social. Prometeo. Bs. As.
- Buquet, D., & Piñeiro, R. (2014). Elecciones subnacionales en Uruguay y la ley de Duverger. *Permanencias, transiciones y rupturas: elecciones en Uruguay, 15*, 197-215.
- Buquet, Daniel; Cardarello, Antonio y Nicolás Schmidt (2018). *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional*. Serie Descentralización y Desarrollo Territorial. OPP. Montevideo.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004). “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?” En Gestión y Política Pública, segundo semestre, año/vol. XIII, número 003. Centro de Investigación y Docencia Económicas (753-784). D.F., México.
- Cardarello, A. (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 20, pp. 63-94.
- Cardarello, Antonio y Altair Magri (Coords.) (2011). *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. ICP. Congreso de Intendentes. Montevideo.
- Cardarello, A., & Freigedo, M. (2016). El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 69-89.
- Cardarello, Antonio y Martín Freigedo (Coords.) (2017). *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. ICP. Congreso de Intendentes. Montevideo.
- Carrión, F. (2004). “La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa”. En Quórum: revista de pensamiento iberoamericano, (8) 19-33.
- Casa, M., & Narbondo, 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.
- Došek, T. (2014). Sistema de partidos multinivel en Uruguay (1984-2010): Desafío del Frente Amplio y adaptación de los partidos tradicionales en un escenario congruente. In *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 291-338). Ediciones Universidad de Salamanca.
- Espasandin Di Santo, N. (2001). El trabajo y la izquierda: los diversos usos de la fuerza de trabajo por parte de la IMM, 1995-2001.

- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy. States & Institutional Transformation*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Falleti, Tulia (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". *American Political Science Review* 99, 3: 327–46.
- Freigedo, Martín y José Raúl Rodríguez (2019). "Las capacidades estatales de los Gobiernos Departamentales en Uruguay". Mimeo.
- Freigedo, Martín y Sebastián Goñex (2019). "Análisis del nivel de autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay". En Crdarello, Antonio y Paula Ferla (Coords): *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo.
- Grin, Eduardo; Completa, Carrera-Hernández y Abrucio (Coords.) (2019). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*. FGV Editora. San Paulo.
- Hernández-Bonivento, José A. (2011). "La gobernanza local y el fortalecimiento institucional". En GIGAPP Estudios/ Working Papers (WP-2011-08). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid.
- Koolhaas, M., & Rodríguez, J. R. (2006). Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda. In *el Primer Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), Montevideo*.
- López, S. (2007). "¿Cuán "locales" son las elecciones municipales en Uruguay? estimando independencia de resultados y comportamientos electorales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 73-101.
- Luján, D. I., & Schmidt, N. (2018). Volatilidad electoral y alternancia política a nivel subnacional en Uruguay, 2000-2015. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63(232), 219-246.
- 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.
- Marengo, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 3-21.
- 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.
- 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.): *Díálogos 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.
- 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.
- Muinelo Gallo, Leonel (2019). Efectos de las transferencias intergubernamentales en el gasto público local. Serie Descentralización y desarrollo territorial. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dirección de Descentralización e Inversión Pública. Montevideo.
- 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.
- Narbondo, Pedro (2011). “Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No. 20. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Ed. Cauce. Montevideo.
- Narbondo, Pedro y Conrado Ramos (2001). “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción”. En Pierre Clame y André Talmant: *Con el estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Ed. Trilce. Montevideo.
- Niskanen, William (1980). *Cara y cruz de la burocracia*. Espasa Calpe. Madrid.
- Prats i Català, Joan (1998). “Servicio civil y gobernabilidad democrática”. En *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Vol 1 (julio-diciembre), pp 21-69.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992). *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Gernika. Méjico.
- Oroño, A. (2004). *Las políticas sociales en los gobiernos departamentales: un estudio comparado. Análisis de las ejecuciones presupuestales 1989-2001*.
- Oroño, A., & Gil de Vargas, B. (2012). Tercer nivel de gobierno y administración en Uruguay. Diseño institucional y funcionamiento de la descentralización municipal. In *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política “La Ciencia Política desde el Sur* (pp. 1-29).
- Ramos, Conrado (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. ICP. Montevideo.
- Rodríguez Pinho, José Raúl (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.
- 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.
- Schwendenwein, G. (2012). *La gestión del Frente Amplio en la Intendencia de Treinta y Tres: una aproximación a las políticas de recursos humanos (2005-2010)*.
- Vairo, D. (2008). Juntos pero no casados: Los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 159-181.

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.

Weber, Max (1922). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

Anexo

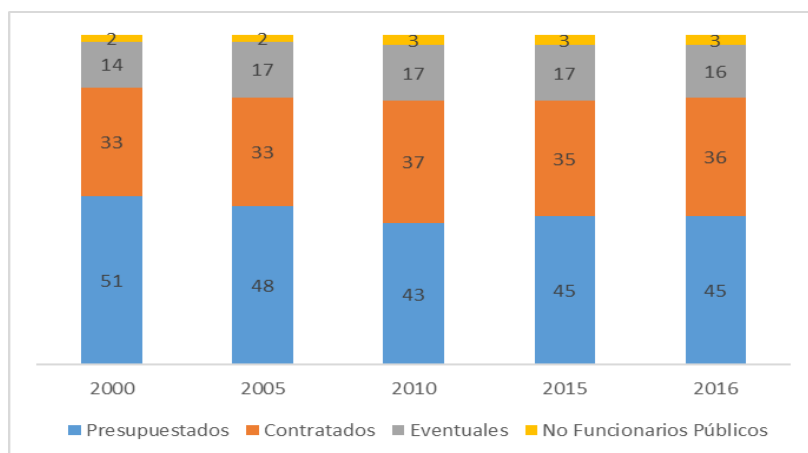
A continuación, se presentan algunos índices por intendencia y agregados en las dimensiones de gestión humana y gestión financiera.

Tabla 1. Evolución del número total de funcionarios empleados por las intendencias departamentales (2010-2017)

Intendencias	2010	2016	Índice de variación
Flores	620	703	1,13
Cerro Largo	1.345	1.504	1,12
Paysandú	1.860	2.042	1,10
Colonia	1.522	1.636	1,07
Río Negro	1.584	1.685	1,06
Soriano	1.613	1.714	1,06
Treinta y Tres	1.112	1.182	1,06
Durazno	1.350	1.399	1,04
Florida	1.019	1.056	1,04
Rivera	1.124	1.166	1,04
Salto	1.801	1.813	1,01
Montevideo	9.184	9.172	1,00
San José	797	797	1,00
Tacuarembó	1.525	1.515	0,99
Canelones	4.483	4.405	0,98
Rocha	1.786	1.737	0,97
Lavalleja	1.540	1.407	0,91
Artigas	1.643	1.473	0,90
Maldonado	3.205	2.814	0,88
TOTAL	39.113	39.220	1,00

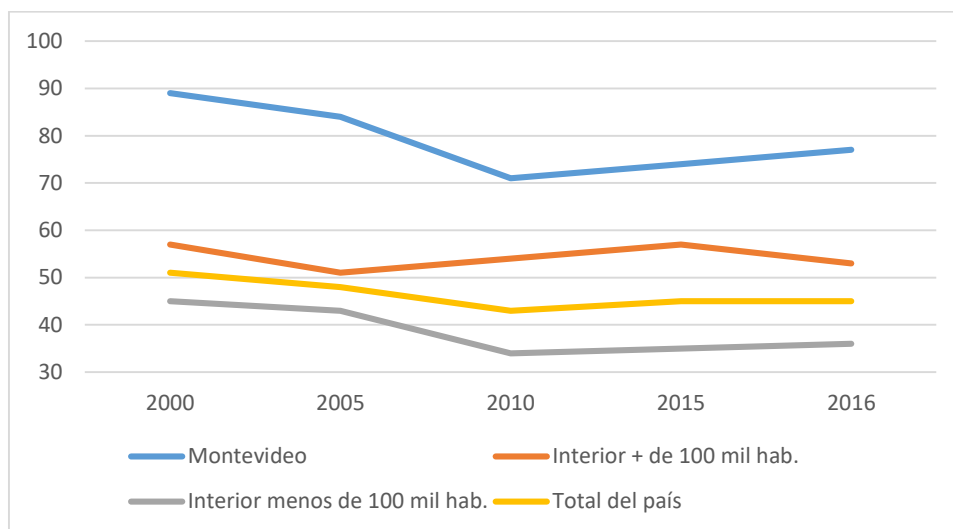
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Gestión Humana de la ONSC.

Gráfico 1. Distribución según tipo de vínculo (en % promedio, total intendencias)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Gestión Humana de la ONSC.

Gráfico 2. Evolución de la participación promedio de los funcionarios presupuestados sobre el total según intendencias (2000-2016, en %)



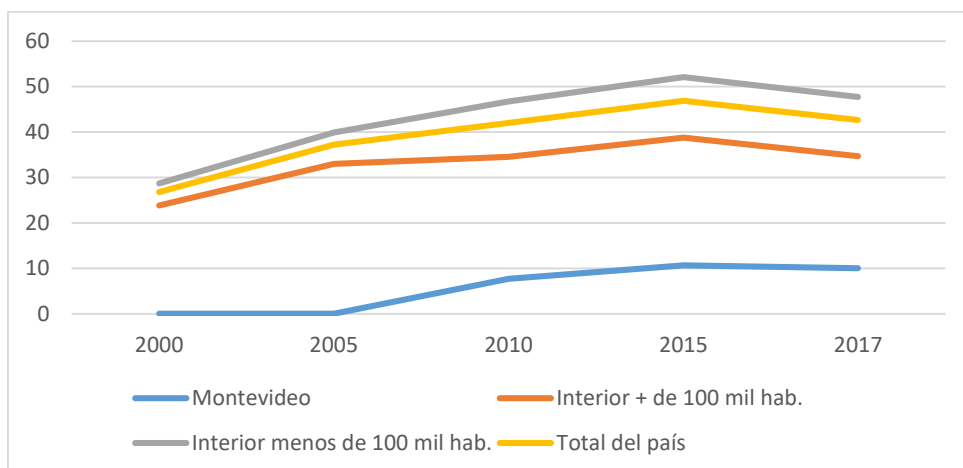
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Gestión Humana de la ONSC. “Total país” incluye la totalidad de los incisos del presupuesto nacional.

Tabla 2. Grado de dependencia de las transferencias intergubernamentales (medido sobre el presupuesto total municipal: inversión propia/transferencias intergubernamentales, año 2017)

Intendencias	Inversión	Transferencias nacionales	Inversión/transferencias	% sobre el total
Montevideo	18,3	10,0	183%	32
San José	34,0	37,5	91%	
Maldonado	14,4	16,6	86%	
Tacuarembó	23,4	44,5	53%	
Soriano	22,9	43,8	52%	
Durazno	24,2	47,0	52%	
Rivera	19,4	47,8	41%	21
Colonia	11,5	29,2	39%	
Canelones	9,5	25,5	37%	
Artigas	20,0	55,2	36%	
Rocha	11,5	38,3	30%	11
Paysandú	10,0	43,5	23%	
Flores	7,5	39,7	19%	26
Río Negro	9,4	49,6	19%	
Salto	7,8	42,3	18%	
Florida	7,2	39,9	18%	
Cerro Largo	8,9	56,7	16%	
Treinta y Tres	4,5	59,8	8%	11
Lavalleja	3,0	50,3	6%	

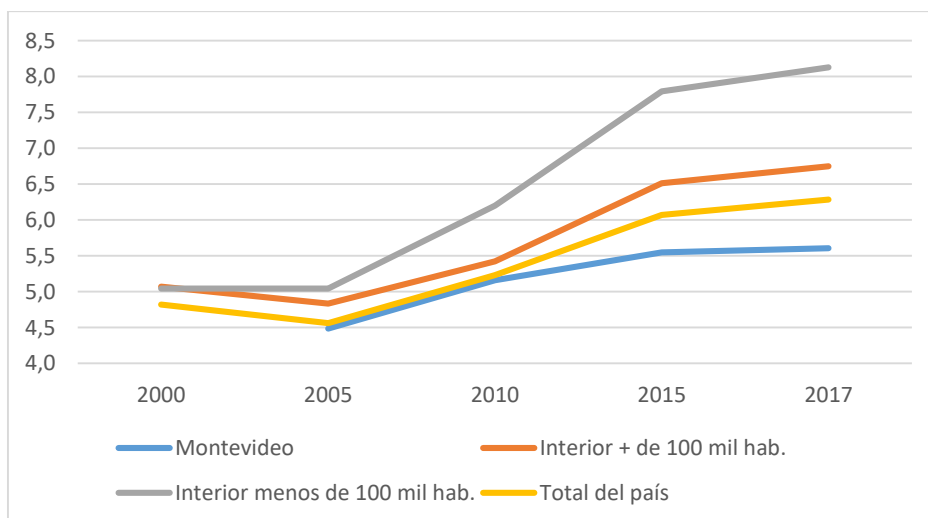
Fuente: elaboración propia e base a datos publicados por el Observatorio Territorio Uruguay en www.otu.opp.gub.uy.

Gráfico 3. Evolución de los ingresos nacionales en el total de ingresos de los gobiernos departamentales (2000-2017, en %)



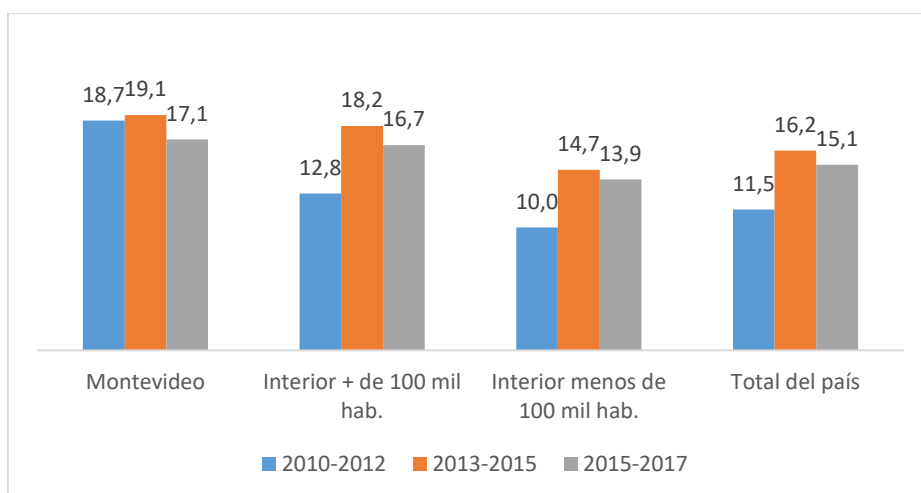
Fuente: elaboración propia e base a datos publicados por el Observatorio Territorio Uruguay en www.otu.opp.gub.uy.

Gráfico 4. Evolución del gasto per cápita de los gobiernos departamentales según grupos de población (2000-2017, en miles de pesos constantes de 2005)



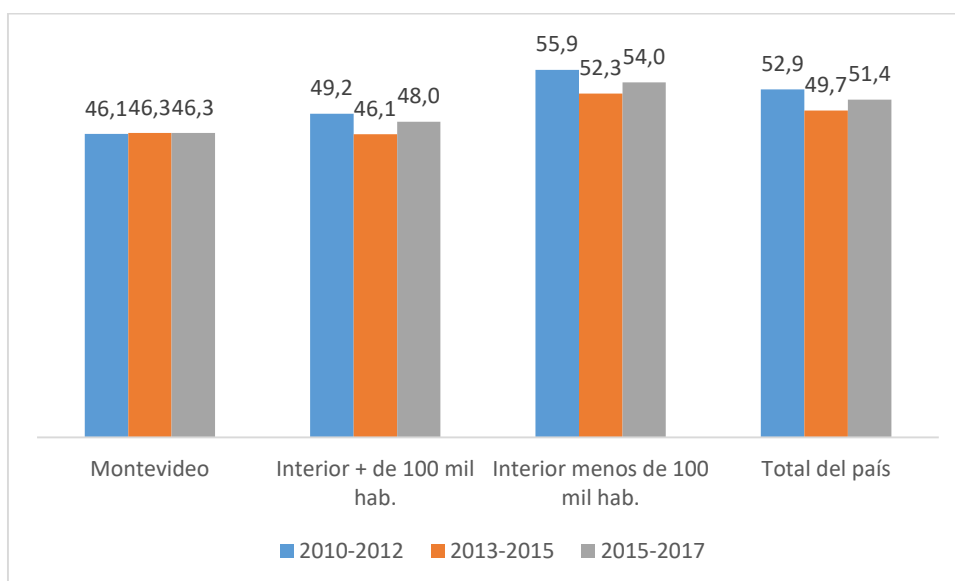
Fuente: elaboración propia e base a datos publicados por el Observatorio Territorio Uruguay en www.otu.opp.gub.uy.

Gráfico 5. Gasto promedio en inversión según grupos de población (en %)



Fuente: elaboración propia e base a datos publicados por el Observatorio Territorio Uruguay en www.otu.opp.gub.uy.

Gráfico 6. Gasto promedio en remuneraciones según grupos de población (en %)



Fuente: elaboración propia e base a datos publicados por el Observatorio Territorio Uruguay en www.otu.opp.gub.uy.