

Capacidades estatales para la gestión de políticas públicas en las intendencias de Uruguay: los desafíos de la gobernanza local (2005-2020).

José Raúl Rodríguez¹

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo estudiar los tipos de capacidades estatales con que cuentan las intendencias departamentales de Uruguay para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias. Para ello se realiza una conceptualización de capacidades estatales subnacionales que arroja diversos modelos de gestión predominantes a nivel de la organización gubernamental: 1) Discrecional, 2) Burocrático y 3) Gobernanza Local. A nivel empírico se realiza una medición de los atributos del modelo de gobernanza local a través del índice de gobernanza departamental (IGD), el que es aplicado para todas las intendencias (19) en los tres períodos de gobierno comprendidos entre 2005 y 2020. Los principales resultados arrojan una alta heterogeneidad entre los modelos de gestión predominantes en las intendencias, así como también entre las distintas dimensiones y atributos de capacidades. Se considera que el IGD es una contribución para el estudio de los modelos de gestión de las intendencias de Uruguay que puede ser replicable en otros países, principalmente en sistemas unitarios y centralizados de América Latina.

Palabras clave: capacidades estatales subnacionales – políticas públicas – gobernanza local

Capacidades estatais para a gestão de políticas públicas nos governos departamentais do Uruguai: os desafios da governança local (2005-2020).

Resumo

O objetivo deste trabalho é estudar os tipos de capacidades estatais que os municípios departamentais do Uruguai possuem para desenhar e implementar políticas públicas no âmbito de suas competências. Para tanto, é realizada uma conceituação das capacidades estatais subnacionais que revela vários modelos de gestão predominantes ao nível da organização governamental: 1) Discretório, 2) Burocrático e 3) Governança Local. A nível empírico, é realizada uma medição dos atributos do modelo de governança local através do Índice de Governação Departamental (IGD), que é aplicado a todos os departamentos (19) nos três períodos de governação entre 2005 e 2020. Os principais resultados mostram uma elevada heterogeneidade entre os modelos de gestão predominantes nos governos departamentais, bem como entre as diferentes dimensões e atributos de capacidades. Considera-se que o IGD é uma contribuição ao estudo dos modelos de gestão dos governos departamentais do Uruguai que podem ser replicados em outros países, principalmente em sistemas unitários e centralizados na América Latina.

Palavras-chave: capacidades estatais subnacionais - políticas públicas - governança local

Introducción

Uruguay es un caso distinguido por su democracia estable de la mano de un sistema de partidos fuertemente institucionalizado y nacionalizado (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Buquet y Piñeiro, 2014; Chasquetti y Buquet, 2004; Jones y Mainwaring, 2003; Mainwaring y Scully, 1995). Su estructura jurídica y organizacional es unitaria y centralizada (Arocena, 2008; Eaton, 2004). Cuenta con 19 departamentos y 125 municipios². A pesar del proceso de municipalización producido durante la última década, los gobiernos departamentales continúan siendo la principal unidad subnacional, en el marco de una distribución competencial y fiscal centralizada, donde el gasto subnacional representa un 10% del gasto público total y los ingresos el 3% del PIB aproximadamente (Lalanne y Brun, 2015; Muñoz, Pineda y Radics, 2017). Ello es porque el Estado central concentra la mayoría de los recursos y servicios públicos, incluida la educación, la salud y la seguridad pública.

1 Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Es docente en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República. Asimismo, es miembro del equipo técnico de la División de Cohesión Social de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

2 En 2009 se sancionó la primera ley de descentralización y participación ciudadana que creó 89 municipios (tercer nivel de gobierno). En 2014 se amplió a 112, y en 2019 a 125 municipios.

No obstante, en los últimos años el país ha impulsado una agenda de descentralización que requiere del desarrollo de nuevas capacidades estatales en las unidades subnacionales de gobierno, incluido los gobiernos departamentales (segundo nivel en Uruguay). En este contexto, el presente trabajo intenta responder la siguiente pregunta: ¿con qué tipo de capacidades estatales cuentan las intendencias departamentales de Uruguay para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias?

En concreto el presente artículo estudia las capacidades estatales para las políticas públicas de las intendencias departamentales de Uruguay durante la “era progresista” (Garcé y Yaffe, 2014)³ entre 2005 y 2020⁴. La intendencia es el órgano ejecutivo del gobierno departamental cuyo vértice es el intendente. Además, existe un órgano legislativo que es la Junta departamental integrada por 31 ediles⁵. Las intendencias llevan a cabo las competencias típicamente municipales (servicios de alumbrado, vialidad, espacios públicos, recolección de residuos). Aun así, desde la reapertura democrática y en el marco de la reforma constitucional de 1996, estas incrementaron sus funciones en diversas áreas de políticas, lo que ha requerido de mecanismos de transferencias centrales para su financiación, así como el desarrollo de nuevas capacidades de gestión (Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2019).

El problema de la gestión de las intendencias ha sido recurrentemente señalado (Carneiro, 2009; Ponce, 2017; Rodríguez, 2002; Cardarello y Nieto, 2023; Freigedo y Rodríguez, 2019; Lorenzo, Viñales, Jiménez, Carbajal y Mosteiro, 2022). Se identifica a las intendencias como ámbitos con bajo desarrollo de capacidades, y los intendentes son visualizados como actores super poderosos y con bajos niveles de control. Esta situación es señalada como riesgosa por la literatura en la medida que favorece prácticas personalistas o caudillistas que deterioran la calidad democrática (Došek, 2024; Giraudy, Hartlyn, Dunn y Carty, 2020).

Sin embargo, este debate no ha sido acompañado por estudios que midan en forma sistemática estos déficits, y mucho menos reparen en el análisis de sus

causas. Por otra parte, se reconocen innovaciones en la gestión (Laurnaga y Guerrini, 1994; Magri, 2003; Rodríguez, 2014). Por ejemplo, nuevos mecanismos de financiamiento público-privados, variadas formas de participación ciudadana, sistemas de planificación estratégica, diversos esquemas de colaboración y tercerizaciones, entre otros arreglos que son típicos de los modelos de gestión orientados por lógicas de gobernanza (i Martínez 2006; Freigedo, 2017; Freigedo y Rodríguez, 2019; Midaglia, Freigedo y Castillo, 2011). Este trabajo busca contribuir tanto conceptualmente como empíricamente al análisis de estas capacidades estatales de las intendencias en el marco de la agenda de descentralización implementada en Uruguay.

El artículo repasa en primer lugar los principales hitos de la agenda de descentralización implementada por los gobiernos del FA. Seguidamente, se realiza un trabajo de conceptualización cuyo principal resultado arroja los distintos modelos de gestión subnacional, incluido el modelo de gobernanza local (MGL). Luego se presenta el índice de gobernanza departamental (IGD) como medida del grado en que las intendencias aplican los atributos del MGL, y sus resultados a nivel de los 19 departamentos en el período analizado. Finalmente, se exhiben los principales hallazgos y desafíos a futuro.

1. Agenda de Descentralización e Implicancias Sobre Las Capacidades Estatales de Las Intendencias

Los tres mandatos del FA⁶, se caracterizaron por la asunción de un modelo de desarrollo de inspiración neodesarrollista y neokeynesiano, que impulsó el intervencionismo estatal aun en el marco de un Estado orientado hacia el mercado, con algunos pilares fundamentales (Bidegain, Freigedo y Zurbriggen, 2021; Lanzaro, 2010; Narbondo, 2014).

En primer lugar, el impulso de un sistema de protección social de vocación universalista, con amplio despliegue territorial y conducción centralizada en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) creado en 2005. El MIDES generó efectos sobre la capacidad del Estado con incidencia directa sobre el territorio

3 Este es un hito en la historia política del país porque produjo el ascenso por primera vez de la centro-izquierda al gobierno nacional a través del Frente Amplio (FA). El ciclo se extiende hasta 2019 cuando el Partido Nacional (PN) (partido tradicional de centro-derecha) gana las elecciones.

4 Debe tenerse en cuenta que el período estudiado es previo a la pandemia del COVID-19.

5 Mientras a nivel nacional existe una relación de equilibrio del tipo check and balance en el marco de un sistema de gobierno presidencialista (Lanzaro, 2001), a nivel departamental hay una marcada supremacía del ejecutivo sobre el legislativo caracterizado como hiperpresidencialista (Cardarello et al., 2007; Koolhaas y Rodríguez, 2006).

6 Se refiere a los períodos 2005-2010 (Presidente Tabaré Vázquez), 2010-2015 (Presidente José Mujica) y 2015-2020 (Presidente Tabaré Vázquez).

nacional y los departamentos en particular. Durante los gobiernos del FA la pobreza per cápita se redujo del 32% al 9%⁷ y la desigualdad pasó de 0,459 a 0,397 medida por índice de Gini⁸. Estos resultados respondieron también a una tendencia alcista de la economía que creció una vez y media en el período, a una tasa anual promedio cercana al 4% en términos per cápita⁹.

Dentro de las políticas de desarrollo social cabe incluir algunas reformas importantes como la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) (Fuentes y Rodríguez, 2021, p. 589), el Plan de Equidad y la agenda de derechos sociales (matrimonio igualitario, interrupción voluntaria del embarazo, entre otros).

Esta nueva agenda se sumó a otros dispositivos que venían de larga data, como por ejemplo las asignaciones familiares, y supuso la proliferación de programas nacionales con diversa incidencia, complementariedad y coordinación con los gobiernos subnacionales (Milanesi, Mirza y Zeballos, 2018; Carneiro, Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2019).

En segundo lugar, se destacan las políticas orientadas al desarrollo económico y territorial, de la mano de la promoción de la inversión extranjera directa (IED¹⁰). Cabe mencionar como contexto el boom de los commodities, que posibilitó la radicación de emprendimientos productivos de gran porte en el interior del país. Todo ello impactó sobre la demanda de servicios municipales como la caminería rural y los servicios urbanos, lo que obligó a las intendencias a buscar nuevas formas de financiamiento para acompañar estos cambios¹¹.

El crecimiento económico ambientó los procesos de planificación estratégica con enfoque territorial en la búsqueda de identificar oportunidades de empleo, favorecer la formación de capital humano, a la vez

que mitigar los efectos sobre el medio ambiente¹². En 2008 se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTyDS) que crea un repertorio de instrumentos de planificación y gestión a distintas escalas (nacional, regional, departamental y local) y propicia la dotación de recursos técnicos para las intendencias¹³.

Paralelamente el gobierno central buscó fortalecer la capacidad fiscal a través de una reforma tributaria cuyo buque insignia fue el impuesto a la renta de la persona física (IRPF). Este fue uno de los pilares de un conjunto de políticas orientadas a reducir la desigualdad y la pobreza, junto a la restitución de los consejos de salarios, la instauración del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y la “ampliación de la cobertura y el valor de las prestaciones no contributivas” a través de programas como el PANES¹⁴ y el Plan de Equidad (Vigorito, 2021, p. 634).

Por último, uno de los cambios más relevantes en la ingeniería institucional del Estado uruguayo es la creación del tercer nivel de gobierno a partir de 2009. Este fue un paso significativo en la dimensión política de la descentralización (Falleti, 2005) abriendo paso a la elección de autoridades locales a través del voto. Aunque el cambio fue significativo en materia política, la descentralización fue muy baja en materia administrativa y prácticamente nula en la dimensión fiscal (Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2021).

En este contexto, los gobiernos departamentales deben adaptar sus capacidades a los desafíos que impone la agenda de descentralización en marcha. La Constitución de 1996 formalizó dos ámbitos intergubernamentales como el Congreso de Intendentes (CI) y la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) (Artículos 230 y 262 respectivamente), e institucionalizó las transferencias financieras nacionales hacia las intendencias (Art. 214 y Art. 298). Asimismo, habilitó la creación de autoridades locales electivas, lo

7 Fuente: <https://www.ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza>.

8 Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-gini/uruguay>.

9 Durante el primer quinquenio Uruguay creció a tasas cercanas al 6% anual. En el segundo período las tasas fueron del 4,5%, bajando el ritmo de crecimiento en el tercer período al 0,5% anual. Basado en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=UY>.

10 La IED fue del entorno del 1% anual como porcentaje del PIB entre 1970 y 2004, y pasó al 6% anual entre 2005 y 2015. En el tercer mandato del FA la IED se reduce a menos del 2% anual. Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=UY>.

11 No debe perderse de vista la emergencia del cambio climático como issue de política durante el período y la necesidad de generar capacidades estatales para mitigar sus efectos.

12 Ver Estrategia Uruguay III Siglo. En particular el análisis sobre la dimensión territorial y la regionalización de los escenarios prospectivos nacionales (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2009).

13 Desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) se establecieron convenios específicos con las 19 intendencias para diseñar los instrumentos de ordenamiento territorial.

14 Plan Nacional de Apoyo a la Emergencia Social. Fue uno de los principales planes de respuesta a la crisis social y cuya implementación estuvo a cargo del MIDES.

que devino en la creación de los municipios en 2009 (Art. 262).

Este nuevo marco supuso el diseño de ámbitos y normas (formales e informales) de relacionamiento intergubernamental (RIG), que convivieron en la práctica con las inercias de la gestión de las intendencias. El déficit y sobreendeudamiento que debieron afrontar durante los años de la crisis afectó negativamente sus capacidades de gestión, puesto que dejaron de orientarse por objetivos de políticas y pasaron a una lógica de apagar incendios (Rodríguez, 2002). Esta situación de crisis posibilitó también la oportunidad de innovar, en un contexto de retirada del Estado central y en que las intendencias pasaron a asumir nuevas funciones (Laurnaga y Guerrini, 1994; Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé, 2003).

Innovaciones como el presupuesto participativo, planes estratégicos, agencias de desarrollo, parques industriales, modernización de las estructuras organizativas, servicios municipales tercerizados, nuevos mecanismos de financiamiento, entre otras, no solo se van a producir en los departamentos ricos y grandes, sino también en los de menor escala y desarrollo relativo. Todas estas innovaciones exigen cambios a nivel de la administración, modernización y profesionalización del cuerpo burocrático de las intendencias (Veneziano, 2009), que suponen la adopción de nuevas formas de gestión orientados por criterios de gobernanza (i Martínez, 2006; Villanueva, 2014).

2. Conceptualización de Capacidades Estatales Subnacionales Para Las Políticas Públicas

Las capacidades estatales subnacionales se definen aquí como los atributos políticos, administrativos y técnicos del gobierno subnacional, para diseñar e implementar políticas públicas en el marco de sus competencias. Esta definición recoge el concepto de capacidades estatales aplicadas en un nivel organizacional del Estado a escala del gobierno y del aparato administrativo (Mazzuca, 2012; Mizrahi, 2004; Repetto, 2007). En este nivel de análisis, las capacidades se entienden como atributos para actuar y no como desempeño de las políticas públicas (Rosas Huerta, 2008). Son capacidades entendidas como atributos de los sistemas de autoridad política, organización, recursos humanos y materiales, al servicio de la gestión de las políticas (Pereyra y Montes, 2022; Isuani, 2022; Bertanou, 2015; Casa y Narbondo, 2013).

Aunque las capacidades estatales suelen definirse a

nivel del Estado nacional o gobierno central (Mazzuca, 2012), la perspectiva subnacional posibilita observar más de cerca las dinámicas de interacción entre actores públicos y privados en los procesos de políticas públicas (Cunill-Grau, 2014; Huete García, 2010). Asimismo, el gobierno subnacional asume relevancia en los procesos de descentralización y reforma del Estado asociados a objetivos de desarrollo y mejora de la calidad de los servicios públicos, todo lo cual afecta la satisfacción de los ciudadanos con la democracia (Finot, 2001; Carrion, 2004). Por último, el análisis subnacional (ASN) tiene potencial en términos de política comparada debido a la posibilidad de ajustar las teorías y ampliar el número de casos observable (Snyder, 2001; Giraudy et al., 2021).

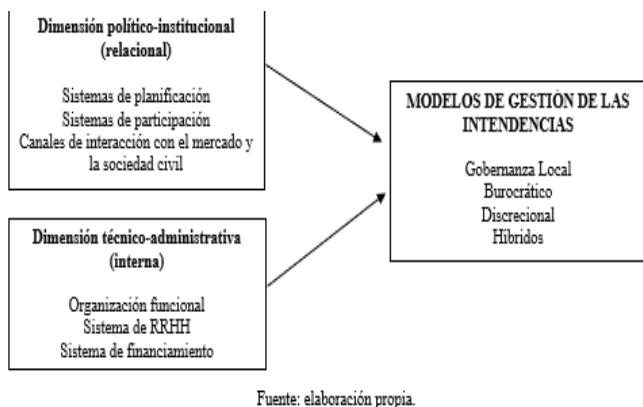
Se distinguen dos componentes principales: las capacidades político-institucionales (relacionales) por un lado, y las capacidades técnico-administrativas (internas) por otro. Ambas dimensiones actúan juntas (Narbondo, 2014) y la forma en que se combinan dan lugar a modalidades predominantes de gestión. Aunque estos atributos político-institucionales y técnico-administrativos son inherentes a toda organización estatal, en el caso de los gobiernos subnacionales estos dependerán del marco de competencias, funciones y autonomía que adquieren en una determinada división del trabajo estatal (Oszlak, Serafinoff y Rodríguez, 2011).

Los atributos político-institucionales guardan relación con los canales de interacción y toma de decisiones entre el Estado, los ciudadanos, la sociedad civil y el mercado. En particular, la medida en que la organización estatal es capaz de conducir las políticas con autonomía y evitar la captura por parte de los intereses particulares (Evans, 1995). A escala subnacional los indicadores político-institucionales pueden agruparse en torno a: i) los sistemas de planificación estratégica, ii) los sistemas de participación, y iii) los canales o ámbitos de interacción con la sociedad civil y el mercado.

Los atributos administrativos y técnicos se definen en relación a la capacidad del Estado para implementar las políticas públicas que han sido decididas, en particular atendiendo a la coherencia interna, eficacia y subordinamiento del cuerpo burocrático al gobierno representativo (Repetto, 2007; Villanueva, 2014; Narbondo, 2014). A escala subnacional los indicadores técnico-administrativos pueden agruparse en torno a: i) la organización funcional, ii) los sistemas de recursos humanos y iii) los esquemas de

financiamiento para llevar adelante las políticas públicas (ver figura 1).

Figura 1. Conceptualización de 'capacidades estatales subnacionales'



Como se observa en la figura 1, los modelos de gestión son consecuencia de la combinación entre los distintos atributos de capacidades estatales subnacionales existentes. Como se desarrolla más adelante, los modelos de Gobernanza Local, Burocrático, Discrecional y los modelos híbridos, expresan modalidades de gestión predominantes del gobierno subnacional en las dos dimensiones o componentes de capacidades.

A nivel de las capacidades político-institucionales, el gobierno subnacional puede asumir tres lógicas predominantes; a saber: i) particularistas; ii) jerárquicas; y iii) estratégicas. Las lógicas particularistas se caracterizan por altos niveles de discrecionalidad en la toma de decisiones. Las lógicas jerárquicas descansan en un mayor grado de formalización y verticalidad, en un contexto de mayor aislamiento con respecto a los actores externos. Por su parte, las lógicas estratégicas suponen una mayor horizontalidad, colaboración y negociación con los ciudadanos y actores del mercado y la sociedad civil (i Martínez, 2006; Villanueva, 2014).

A nivel de las capacidades técnico-administrativas, el gobierno subnacional puede asumir tres lógicas predominantes; a saber: i) informales; ii) procedimentales; y iii) orientadas por resultados. Las lógicas informales expresan ausencia de normas o incumplimiento de las mismas. Las lógicas procedimentales se apoyan en un extendido sistema de normas que regulan con precisión todas las interacciones entre los recursos organizativos, humanos y materiales de la organización. Por último, las lógicas orientadas por resultados se caracterizan por la flexibilidad de las pautas burocráticas para una mayor eficiencia y

adaptación del aparato técnico-administrativo, en consonancia con las prácticas de nueva gestión pública y gestión por resultados.

De la combinación entre ambas lógicas relacionales e internas pueden obtenerse tres modelos de gestión típicos: 1) Discrecional; 2) Burocrático; y 3) Gobernanza Local (ver figura 2).

Figura 2. Capacidades estatales subnacionales para la gestión de políticas públicas – Modelos de gestión típicos

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

Esta tipología permite ordenar la extensa discusión sobre los distintos tipos de capacidades estatales para las políticas públicas, desde los modelos de gestión pre-modernos y patrimonialistas (Weber, 1944; Giraudy, Hartlyn, Dunn y Carty, 2020), pasando por el modelo burocrático tradicional (Weber, 1944), hasta llegar a los tipos de nueva gestión pública y gobernanza (Niskanen, 1980; Gaebler y Osborne, 1994; Evans, 1995; Calame y Talmant 2001; Villanueva, 2015; Subirats, 2015). De este modo, el MGL definido como el polo positivo no es únicamente caracterizado por atributos estratégicos de concertación y participación público-privada, sino que también incluye atributos de eficacia administrativa orientados por resultados.

Caracterización de los modelos de gestión subnacional

El modelo Discrecional (I) combina lógicas político-institucionales particularistas con lógicas técnico-administrativas informales. No privilegia los sistemas de planificación, sino que la toma de decisiones y la interacción con los actores privados suele ser ad hoc. Los mecanismos formales seden ante las prácticas informales. Hay una tendencia al aumento del personal y del déficit presupuestal en la medida que no existen restricciones a la gestión discrecional.

El modelo Burocrático (II) combina lógicas político-institucionales jerárquicas con lógicas técnico-administrativas procedimentales. Aplica una planificación tradicional de tipo top-down, no promueve la participación ciudadana activa ni la vinculación con el mercado y la sociedad civil. Desde el punto de vista técnico-administrativo se basa en un aparato burocrático meritocrático, funcionalmente acotado a las competencias tradicionales del gobierno local y con equilibrio presupuestal.

El modelo de Gobernanza local (III) combina lógicas político-institucionales estratégicas con lógicas técnico-administrativas orientadas por resultados. Promueve la participación de la ciudadanía y de los actores privados mediante canales institucionalizados, por ejemplo, a través de la planificación estratégica y la colaboración público-privada. A nivel interno promueve una organización de base meritocrática con mecanismos de desempeño. Del mismo modo, promueve la reorganización orientada por nuevos problemas de políticas con mecanismos innovadores de financiamiento.

En la práctica estos modelos pueden coexistir aún dentro de un mismo gobierno subnacional. Por eso se consideran modelos de gestión predominantes, dependiendo del momento y de la política pública en cuestión. Aunque desde el punto de vista del 'buen gobierno' el MGL puede tener ventajas comparativas con respecto al MB y al MD, porque puede ofrecer mayores posibilidades de rendición de cuentas, transparencia, entre otros aspectos (i Martínez 2005, Rosales, 2004), sin embargo, los otros modelos pueden ser más eficaces para resolver diversos asuntos de políticas.

Por último, como se muestra en la figura 2, hay cuatro modelos híbridos que funcionan como subtipos disminuidos de los tipos ideales, ya que no reúnen

todos los atributos definidos para cada tipo ideal. Estos híbridos son conceptualmente relevantes en el entendido que los dos componentes de capacidades actúan conjuntamente, y además pueden variar tanto en el tiempo como a la interna del gobierno subnacional, dependiendo de los issues de políticas.

Asimismo, se incluyen dos modelos de gestión denominados "neo-clientelares" que expresan combinaciones opuestas en los dos componentes de capacidades estatales; por un lado, lógicas internas discretionales con gestión institucional estratégica, y por otro, lógicas internas orientadas a resultados con gestión institucional particularista. Ambos tipos llaman la atención sobre el problema de la captura del Estado por parte de actores particulares (tanto internos como externos a la organización) en consonancia con prácticas neo-patrimonialistas o de patronazgo (Giraudy, Hartlyn, Dunn y Carty, 2020; Panizza, Peters y Ramos, 2022).

3. Metodología

Índice de Gobernanza Departamental (IGD)

La estrategia metodológica consiste en identificar a nivel de los casos observables los atributos del MGL. Estos atributos corresponden al gobierno subnacional y no al territorio o región donde este opera. Se trata de identificar la medida en que las intendencias promueven la gobernanza local y no de evaluar el grado de gobernanza existente en un territorio determinado considerado como sistema de actores¹⁵.

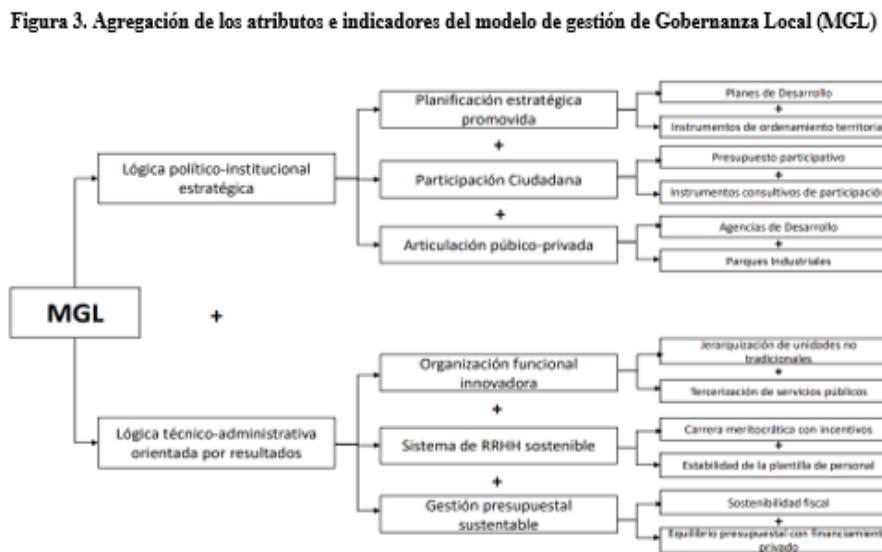
Como ha sido señalado, el MGL es definido como el polo positivo. El siguiente paso es construir indicadores que capten la presencia o ausencia de los principales atributos del modelo para aplicarlo a las intendencias de Uruguay en cada uno de los tres períodos de gobierno considerados. Para ello se crea el índice de gobernanza departamental (IGD), como medida de aproximación de las intendencias al MGL.

Se relevan los diferentes atributos definidos por los indicadores en cada una de las dimensiones operacionalizadas (ver figura 3) a través de variables dummy que asumen el valor 1 cuando el atributo está presente y 0 cuando hay ausencia de atributo. En varios indicadores se agrega un valor intermedio (0,5) cuando los atributos están presentes parcialmente.

15 Existen en la literatura múltiples indicadores de gobernanza (ej. desempeño ambiental, gobernanza económica, compromiso con el desarrollo, calidad del gobierno, etc.). Estos índices no solamente captan los atributos del gobierno (sub)nacional, sino que incluyen diversos indicadores de desempeño a nivel político, social y económico más allá de la esfera gubernamental. Para consultar ejemplos de diversos índices de gobernanza, su alcance y aplicación, véase Ares Castro-Conde (2023).

Finalmente se construyen diversos índices como forma de agregación para cada dimensión, resultando el IGD como el principal indicador de resultado.

Figura 3. Agregación de los atributos e indicadores del modelo de gestión de Gobernanza Local (MGL)



Fuente: elaboración propia.

El IGD varía entre 0 y 1, donde mayores valores indican una más alta incidencia de los atributos orientados por el MGL. Se considera que las seis dimensiones admiten una sustituibilidad intermedia, por lo tanto, los indicadores se agregan mediante el promedio simple. Esto quiere decir que bajos niveles de un atributo pueden compensarse por altos niveles en otros (Goertz, 2006) (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores del índice de gobernanza departamental (IGD)

Componentes	Dimensiones de análisis	Indicadores	Descripción	Valores/ categorías
Político institucional	Planificación estratégica	Planes	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Aprobado por JD = 1	0 a 1
		Instrumentos de OT	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Aprobado por JD = 1	0 a 1
	Participación Ciudadana	Instrumentos vinculantes	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Reglamentado por JD o decreto del intendente = 1	0 a 1
		Instrumentos consultivos	Cobertura: Global = 1; Parcial = 0,5 Formalización: Aprobado por JD = 1	0 a 1
	Articulación público-privada	Agencia de desarrollo	Existe = 1	> 1 = 1
		Parques industriales/ otros	Existe = 1	1 = 0,5
	Organización funcional	Jerarquización de unidades no tradicionales (N = 7)	Alta (Asesoria del intendente, Dirección General o Departamento) = 1 Media (División/ Unidad) = 0,5	> 6 = 1 > 4 < 6 = 0,5
		% Medio de gasto en licitaciones y convenios	Alta (>10%) Media (>5%>10%) Baja (>0%>5%)	>10% = 1 > 5%<10% = 0,5
	Sistema de RRHH	Carrera administrativa	% Media de Funcionarios presupuestados (85%)	Alto (>60%) = 1 Medio (>40%<60%) = 0,5
		Mecanismos de incentivos (1,5%)	Variación de la plantilla en el periodo de gobierno Δ = Media Ejercicios 2 y 3 $\Delta 2$ = Media Ejercicios 4 y 5	Si = 1 Disminuyen (<0 %) = 1 Mantienen (0<5%) = 0,5
Técnico-administrativo	Gestión presupuestal y financiera	Sostenibilidad fiscal	Media anual de Inversiones/ Media anual de ingresos nacionales (%)	Alto (>50%) = 1 Medio (>15%<50%) = 0,5
		Déficit acumulado y tipo de financiamiento	Media anual de déficit acumulado en % sobre ingresos propios (85%)	Bajo (<15%) = 1 Medio (>15%<50%) = 0,5
	Existencia de fideicomisos financieros (1,5%)			Si = 1

Fuente: elaboración propia. Todos los indicadores son calculados para cada intendencia por periodo de gobierno lo que hace un total de 57 unidades observables.

En general se utilizaron fuentes de datos secundarias, como ser repositorios de normativa, observatorios de datos oficiales, memorias de organismos gubernamentales, diversos estudios e informes, y relevamiento de prensa en internet (ver Cuadro 3)¹⁶.

Cuadro 3. Fuentes utilizadas		
Dimensiones	Indicadores	Fuentes principales de datos
Planificación estratégica	Planes	Relevamiento de normativa departamental en digests departamentales y presupuestos quinquenales de los gobiernos departamentales; estudios y reportes de programas y proyectos (ver en particular https://otu.opp.gub.uy/biblioteca). Asimismo, se consultaron los sitios web de las intendencias y prensa.
	Instrumentos de OT	Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial en https://sit.mvotma.gub.uy/observatorio/
Participación Ciudadana	Instrumentos vinculantes	Abrahan, 2012; Echevarría, 2007; Veneziano y Suárez, 2020; Sánchez y Suárez, 2015; Russo, 2015. Relevamiento de la normativa departamental, sitios web de las intendencias y prensa. Catálogo de Participación Ciudadana en https://www.gub.uy/catalogo-participacion-ciudadana/ .
	Instrumentos consultivos	Relevamiento de normativa departamental, sitios web de las intendencias y prensa. Catálogo de Participación Ciudadana en https://www.gub.uy/catalogo-participacion-ciudadana/ .
Articulación público-privada	Agencia de desarrollo	Los datos correspondientes a Agencias de Desarrollo fueron extraídos de la Red de Agencias de Desarrollo Local en Uruguay en https://raadeluruguay.wordpress.com/ . También se consideró la información extraída de Mapeo de la Sociedad Civil Uruguay – Reportorio de organizaciones en https://www.mapaeosociedadcivil.uy/ y la información disponible en los sitios web de las intendencias.
	Parques industriales/ otros	Los datos sobre parques industriales fueron extraídos de diferentes documentos disponibles en Uruguay XXI en https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/ y Rodríguez Miranda, Troncoso, Garranzo y Parada, 2014. Relevamiento de normativa departamental, sitios web de las intendencias y prensa.
Organización funcional	Jerarquización de unidades no tradicionales	Se analizan los organigramas de las intendencias a partir de documentación oficial incluida como anexos en los presupuestos quinquenales y rendiciones de cuentas. Cuando no es posible acceder al organigrama, se consideran las áreas y programas incluidas en los decretos departamentales y planillas del presupuesto quinquenal.
	% Medio de gasto en licitaciones y convenios	Memoria Anuales publicadas por el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), en https://www.tcr.gub.uy/memoria.php
Sistema de RRHH	Carrera administrativa	Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), en Informes Anuales sobre vínculos con el Estado. Ver datos abiertos en https://catalogodatos.gub.uy/dataset/onsc-vinculoslaborales Estatutos de funcionarios municipales, digests departamentales y decretos de presupuesto y rendición de cuentas de las intendencias.
	Variación de la plantilla en el periodo	ONSC en Informes Anuales sobre vínculos con el Estado. Ver datos abiertos en https://catalogodatos.gub.uy/dataset/onsc-vinculoslaborales
Gestión presupuestal y financiera	Sostenibilidad fiscal	TCR y Observatorio Territorio Uruguay (OTU).
	Déficit acumulado y tipo de financiamiento	Elaboración propia en base a datos publicados en las Memorias Anuales del TCR. Barrios, De los Santos y Mallón, 2022; decretos de rendiciones de cuentas de las intendencias y prensa. Relevamiento de prensa.

Fuente: elaboración propia.

Descripción de los indicadores del IGD

Los indicadores de planificación y participación contemplan tanto la cobertura en términos de población, territorio y temática, como el grado de formalidad en función de si cuentan o no con aprobación legislativa o reglamentación. El valor 1 indica el máximo de cobertura (todo el departamento) y temática (global, no sectorial), al mismo tiempo que cuentan con aprobación legislativa o reglamentaria. La combinación entre los distintos niveles de cobertura y formalidad hace que el indicador asuma diversos valores intermedios entre 0 y 1 similar a una escala ordinal.

Para el caso de los indicadores de articulación público-privada hay una mayor parsimonia en el tratamiento de los indicadores, en el entendido que son instrumentos de más reciente aplicación y cuya identificación y análisis de formalización es más costosa. Además de las agencias de desarrollo y los parques industriales, existen “otros” instrumentos que deben considerarse en algunos departamentos. El valor 1 se obtiene cuando se registran al menos dos instrumentos o ámbitos de gestión público-privada convocados por la intendencia. Se otorga un valor de 0,5 si solo se observa un ámbito o instrumento y 0 cuando hay ausencia.

En la dimensión de la organización funcional se considera la medida en que las intendencias jerarquizan las unidades no tradicionales en el organigrama y promueven la tercerización de servicios u obras. Como unidades no tradicionales se consideran a) Desarrollo económico/ planificación estratégica, b) Ordenamiento territorial, c) Participación ciudadana, d) Descentralización; e) Desarrollo y promoción social, f) Medio ambiente y g) Planeación/ unidades de coordinación. Se establece valor de 1 cuando son direcciones ge-

16 En algunos casos fue necesario recurrir a informantes calificados para verificar que el atributo formalmente relevado estaba en funcionamiento en la realidad de cada departamento relevado.

nerales o departamentos y 0,5 cuando son unidades subordinadas. Por su parte el nivel de tercerización se mide promediando para cada período las tasas de gastos ejecutados a través de licitaciones y convenios. Ambos indicadores se agregan como producto ya que se consideran condiciones necesarias para la existencia de una organización funcional orientada por resultados.

En cuanto al sistema de recursos humanos se considera el grado de incorporación de los funcionarios al sistema de carrera y la existencia/inexistencia de incentivos por desempeño. El primer indicador es el porcentaje promedio anual de funcionarios presupuestados para cada período. En segundo lugar, se considera la existencia de mecanismos de desempeño que están incluidos en los estatutos de personal. Se le otorga una mayor ponderación en este indicador al porcentaje de funcionarios presupuestados (0,85) en relación al componente de incentivos (0,15), en la medida que el primero se considera un indicador más robusto en comparación con el segundo¹⁷. Como segundo indicador se incluye la variación de la plantilla entre el principio y el final del mandato como medida en que la intendencia favorece o no el ingreso de funcionarios en el período de gobierno.

Por último, en la dimensión del financiamiento se considera la sustentabilidad fiscal entendida como el cociente entre las tasas de inversión y las transferencias nacionales consideradas en promedio para cada mandato. Se entiende que aquellas intendencias cuyo nivel de inversiones supera a la tasa de transferencias nacionales tienen mayor autonomía y son más sustentables fiscalmente. En segundo lugar, se considera el déficit acumulado en relación a los ingresos propios en términos promedio para el mandato como proxy de la capacidad de endeudamiento sostenible. Asociado a este indicador, también se considera la existencia de mecanismos de financiamiento privado como los fideicomisos financieros, lo que se considera una innovación en términos de gestión financiera subnacional en Uruguay.

4. Resultados

En esta sección se analizan los resultados del IGD para las intendencias de Uruguay en el período 2005-2020. Se presentan en primer lugar los resultados del componente político-institucional, en segundo lugar,

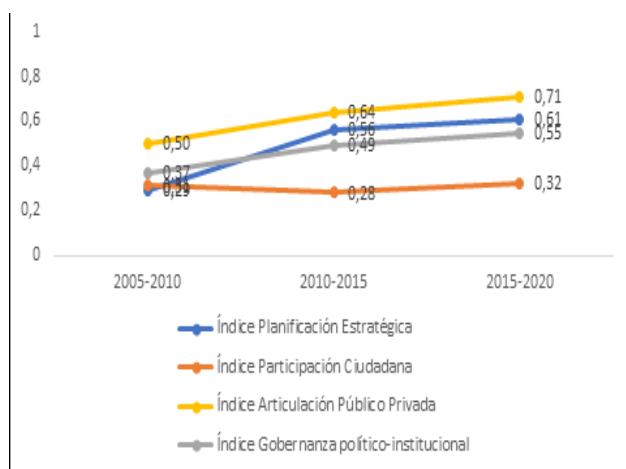
los resultados para el componente técnico-administrativo y finalmente se realiza el análisis agregado.

Índice de gobernanza político-institucional

Se construye un índice de gobernanza político-institucional (IGPI) que combina atributos de las tres dimensiones a través de un promedio simple: planificación estratégica, participación ciudadana y articulación público-privada. El IGPI varía entre 0 y 1 donde el máximo indica una alta orientación estratégica y participativa de la gestión. Asume el valor 0 cuando no hay ningún atributo observado en ninguno de los indicadores. Los valores intermedios surgen de la combinación entre los distintos niveles observados en los tres componentes del índice.

El comportamiento del IGPI en términos promedio para las 19 intendencias permite observar un incremento de la gobernanza política-institucional en el período estudiado. Este incremento se da principalmente de la mano de un aumento de la planificación estratégica y de la gestión público-privada, mientras que la participación ciudadana permanece estable durante el período (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución del Índice de Gobernanza político-institucional y de los índices que lo componen (en promedio para las 19 intendencias según períodos de gobierno)



Fuente: elaboración propia en base a Anexo.

Índice de gobernanza técnico-administrativa

El índice de gobernanza técnico-administrativa (IGTA) combina las tres dimensiones a través de un

¹⁷ La proporción de funcionarios presupuestados no es suficiente para evaluar la existencia de carrera burocrática meritocrática, pero es un buen proxy de la extensión de la carrera administrativa en el total de la organización. Por su parte, el componente de incentivos sólo puede identificarse en términos formales y es más complejo calibrar su efectividad.

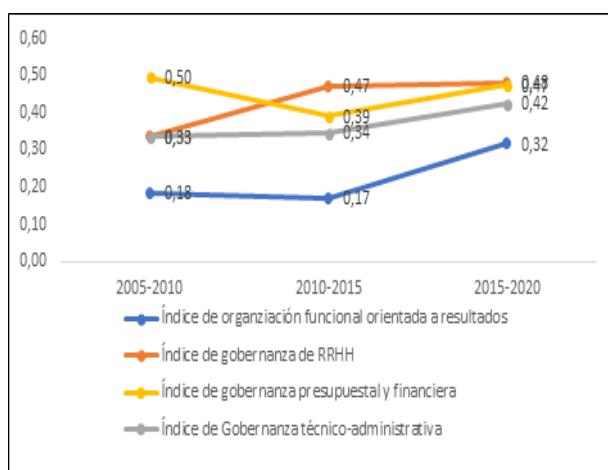
promedio simple: organización funcional, recursos humanos y gestión financiera. El IGTA varía entre 0 y 1 de modo análogo al IGPI.

Como se aprecia en el gráfico 2, los resultados del IGTA analizados en promedio son modestos. Se registra una variación positiva de 0,33 a 0,42 en todo el período. El índice de gobernanza presupuestal y financiera muestra una caída de 0,50 a 0,39 en 2010 y aumenta en 2015 a 0,46, mejora que no alcanza al valor inicial. Esto se debe al descenso generalizado de la sostenibilidad fiscal (inversiones sobre transferencias), derivado de que la inversión subnacional no acompañó el incremento de las transferencias centrales (Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2021).

En materia de recursos humanos, tras un moderado incremento de este índice en el segundo período, luego hay una estabilidad, lo que hace que los avances en la dirección del modelo orientado a resultados sean modestos. Esto guarda relación principalmente con la muy baja innovación observada a nivel de la carrera administrativa y de los sistemas de incentivos por resultados en este nivel.

Por último, se destaca en el tercer período de gobierno un aumento en términos promedio del índice de organización funcional orientado por resultados, derivado en gran medida de la jerarquización de unidades no tradicionales como el ordenamiento territorial y descentralización, aunque en relación al resto de las dimensiones es la que presenta menor desarrollo (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del Índice de Gobernanza técnico-administrativa (IGTA) y de los índices que lo componen (en promedio para las 19 intendencias según períodos de gobierno)



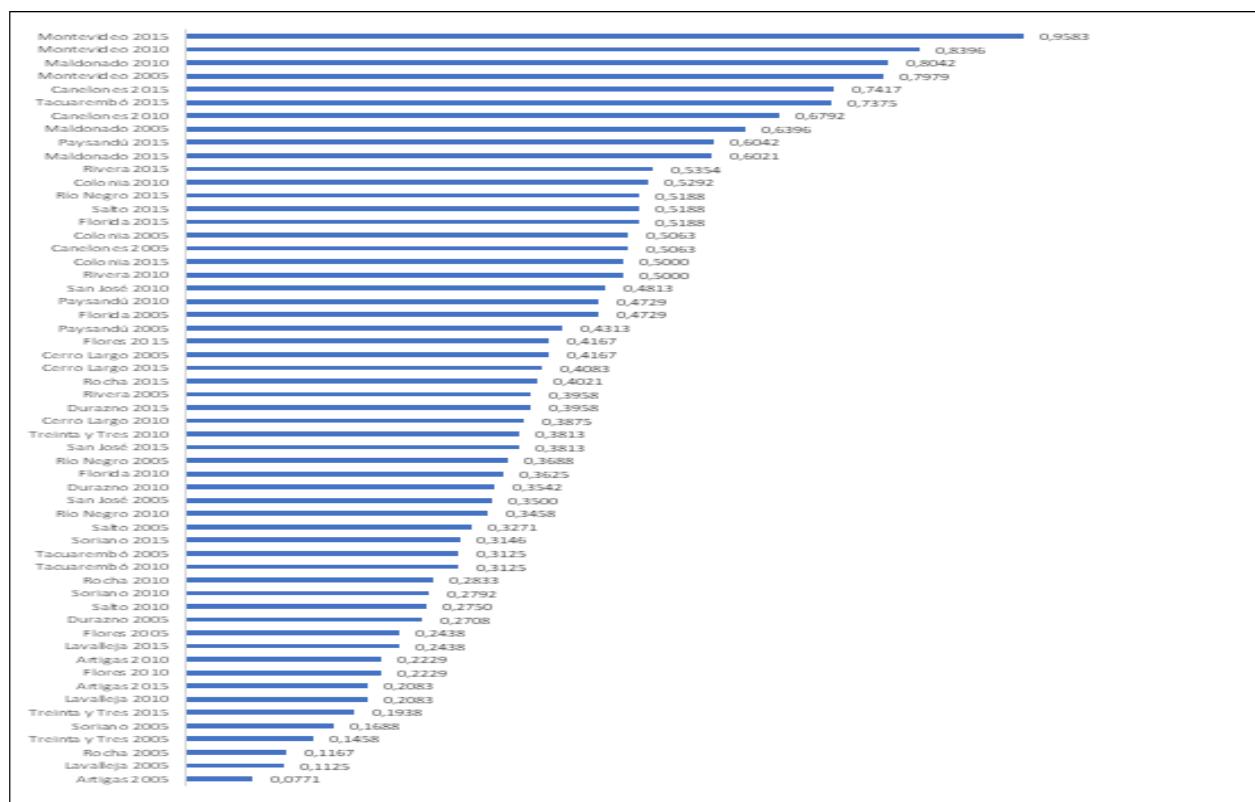
Fuente: elaboración propia en base a Anexo.

Índice de Gobernanza Departamental (IGD)

El MGL requiere de capacidades político-institucionales estratégicas y participativas conjuntamente con capacidades técnico-administrativas orientadas por resultados. Por lo tanto, el IGD resulta del promedio simple entre el IGPI y el IGTA. Valores más altos del índice indican mayor proximidad hacia el modelo teórico definido por la gobernanza local, mientras que menores valores indican una mayor distancia de este modelo de gestión.

El resultado del IGD por departamento y período de gobierno puede observarse en el siguiente gráfico.

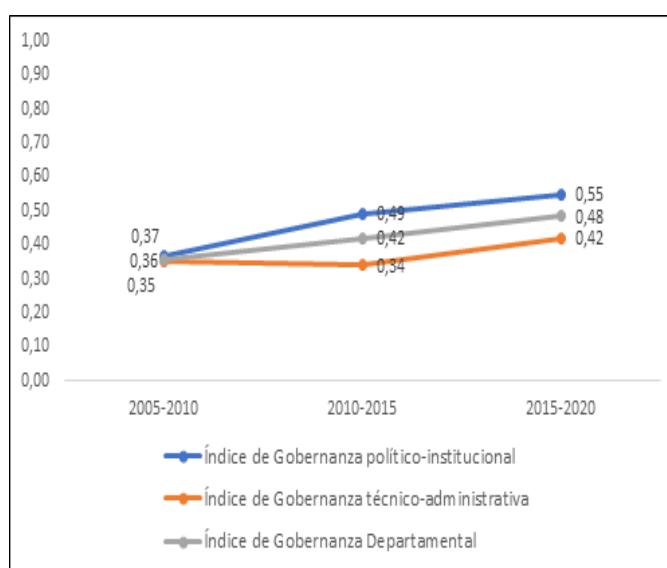
Gráfico 3. Casos según Índice de Nueva Gobernanza Departamental (en orden decreciente)



Fuente: elaboración propia en base a Anexo.

Los resultados del IGD indican una alta heterogeneidad entre las intendencias a la hora de aplicar los atributos del MGL. En promedio, se observa un aumento de 0,35 en 2005 a 0,42 en 2010 y alcanza 0,48 en 2020, lo que puede considerarse como un incremento sostenido, aunque moderado. Este incremento es liderado en 2010 por el IGPI que es el único que crece por oposición al IGTA que se mantiene estable. Finalmente, para 2015 ambos índices impulsan por igual el aumento del IGD (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Índices promedio de Gobernanza político institucional, Gobernanza técnico administrativa, y Gobernanza Departamental según mandatos de gobierno (N=19)



Fuente: elaboración propia en base a Anexo.

En todos los casos, los crecimientos son moderados. Esto podría indicar dos cosas; la primera, que el cambio observado en la dirección de la gobernanza local se produce a raíz de cambios más importantes

en el componente político-institucional. En segundo lugar, que la mayor estabilidad observada en el componente técnico-administrativo sugiere una mayor rigidez en cuanto a las posibilidades de incorporar cambios en los sistemas de gestión interna de las intendencias.

Uno de los factores que podría incidir es el desarrollo de los sistemas de relaciones intergubernamentales multinivel (RIG). Los cambios en las RIG se producen durante el período fundamentalmente en la dimensión político-institucional, a través de un desarrollo normativo e institucional que impacta sobre las intendencias, fundamentalmente en el eje de la planificación estratégica, el ordenamiento territorial y la gestión público-privada.

En este sentido, cabe destacar el amplio desarrollo de la normativa y de la cooperación técnica en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, impulsada por el gobierno central y acompañada en gran medida por el Congreso de Intendentes. Por oposición, en la dimensión técnico-administrativa no se observan cambios relevantes a nivel normativo ni a escala del desarrollo de instrumentos de RIG capaces de incidir sobre los modelos de gestión subnacionales.

Finalmente, cabe observar la evolución del IGD a través del tiempo. En general se observa que el IGD aumenta en la mayoría de las intendencias si se compara el valor del primero con el último mandato (16 de 19). Sin embargo, tanto los niveles en el punto de partida como la magnitud en que las intendencias incrementaron su índice son muy distintos en cada caso (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Variación del IGD entre el primero y el tercer período según intendencias

Intendencias	2005-2010	2010-2015	2015-2020	Variación 2005/2015
Tacuarembó	0,31	0,31	0,74	0,43
Rocha	0,11	0,28	0,40	0,29
Canelones	0,51	0,68	0,74	0,25
Salto	0,33	0,28	0,52	0,19
Flores	0,24	0,22	0,42	0,17
Paysandú	0,43	0,47	0,60	0,17
Montevideo	0,80	0,84	0,96	0,16
Río Negro	0,37	0,35	0,52	0,15
Soriano	0,17	0,28	0,31	0,15
Rivera	0,40	0,50	0,54	0,14
Artigas	0,08	0,22	0,21	0,13
Lavalleja	0,11	0,21	0,24	0,13
Durazno	0,27	0,35	0,40	0,13
Florida	0,47	0,36	0,52	0,05
San José	0,35	0,48	0,38	0,03
Treinta y Tres	0,15	0,38	0,19	0,04
Colonia	0,51	0,53	0,50	-0,01
Cerro Largo	0,42	0,39	0,41	-0,01
Maldonado	0,65	0,80	0,60	-0,05
Media	0,36	0,42	0,48	0,13

Fuente: elaboración propia en base a IGD. En gris oscuro se indica cuando el $IGD \geq 0,60$. Gris claro corresponde a valores que se encuentran entre el promedio de todo el período (0,42) y 0,60. En blanco se indican las intendencias con valores del índice inferiores a 0,42.

5. Consideraciones Finales

El IGD permite observar la medida en que las intendencias incorporan los atributos del MGL. Se destaca la capacidad del índice para captar los principales atributos en las seis dimensiones consideradas. Como resultado general se observa una gran heterogeneidad, tanto al observar el desempeño conjunto de las intendencias, como también en relación a cada una de las dimensiones consideradas.

Aun reconociendo esta heterogeneidad, este trabajo muestra que la gobernanza local como modelo de gestión no sería un fenómeno desconocido para las intendencias de Uruguay. La evaluación del IGD y de sus componentes indica que la mayoría de las intendencias ha dado pasos significativos en la dirección del MGL. Esto se observa principalmente en el componente político-institucional donde se verifica

un aumento en los índices de planificación en la mayoría de los casos analizados, fundamentalmente a partir de la aprobación en 2008 de la LOTyDS.

En cambio, el componente técnico-administrativo es el que avanza más lentamente. Entre varias dificultades que podrían enumerarse en este plano destaca las debilidades que ofrecen las intendencias a la hora de promover mecanismos de carrera administrativa de base meritocrática y orientados por resultados.

Al observar cómo se distribuyen los casos, Montevideo, Maldonado y Canelones aparecen como las intendencias que más se acercan al MGL. Las tres son intendencias cuyos departamentos tienen mayor escala, base fiscal y capital social, aspectos destacados como facilitadores de la gobernanza (Huete García, 2010). En 2015-2020 se suman otros casos con menor desarrollo relativo como Paysandú y Tacuarembó. Esto cuestiona el papel determinante de las variables estructurales y llama la atención sobre la necesidad de incluir otros factores como los políticos e institucionales.

Entre las limitaciones del estudio deben señalarse al menos las siguientes. En primer lugar, el IDG capta atributos formales que son considerados *ex ante* y no como desempeño. Estudios más específicos por áreas de políticas son necesarios para profundizar en cómo funcionan efectivamente estos arreglos de gobernanza en la realidad. En segundo lugar, el IGD dice muy poco sobre los restantes modelos de gestión que presenta la tipología. Estudios de caso permitirían conocer cómo funcionan estos modelos de gestión subnacional. Finalmente, queda planteado el desafío de avanzar en el diseño y la adaptabilidad de los indicadores para su replicabilidad en otros gobiernos subnacionales, principalmente en países unitarios de Latinoamérica.

Como ha sido señalado, la gobernanza local no asegura la eficacia de las políticas, pero ofrece oportunidades para el desarrollo de mayores grados de eficiencia, accountability y legitimidad de los gobiernos subnacionales. Ese es un aspecto que no debería soslayarse en procesos de reforma del Estado y descentralización, donde la ciudadanía exige más y mejores resultados de las políticas públicas.

ABRAHAN, M. La hechura de la política subnacional: Los presupuestos participativos de Florida, Rivera y Paysandú (2005-2010) en la matriz de política pública. Udelar. FCS, 2012.

AROCENA, J. Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. Cuadernos para el Desarrollo Local, v. Diálogos por la descentralización, n. 1, p. 17-34, 2008.

BARRIOS, G.; DE LOS SANTOS J.; MALLÓN, S. Gestión de deuda subnacional con énfasis en instrumentos financieros en Uruguay. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Udelar, 2022.

BIDEGAIN, G.; FREIGEDO, M.; ZURBRIGGEN, C. (EDS.). Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. [s.l.] Udelar. FCS-DCP, 2021.

BUQUET, D.; CHASQUETTI, D.; MORAES, J. A. Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario? [s.l.] Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1998.

BUQUET, D.; PIÑEIRO, R. La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay. Revista Debates, v. 8, n. 1, p. 127-148, 2014.

CALAME, P; TALMANT, A. Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernanza. Montevideo: Ediciones Trilce-Instituto de Ciencias Políticas, 2001.

CARDARELLO, A. et al. Técnica y función legislativa en juntas departamentales. Em: CONGRESO DE INTENDENTES (Ed.). Función y producción legislativa de las juntas departamentales. Un estudio de tres casos. Montevideo: Congreso de Intendentes, 2007.

CARNEIRO, F. Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 18, n. 1, p. 139-161, 2009.

CARNEIRO, F.; FREIGEDO, M.; MILANESI, A.; RODRÍGUEZ, J. Descentralización de políticas sociales en Uruguay: La llegada al territorio de los organismos nacionales. Em: CORREA, C.; NE

GRIN, R.; CASTILLO, N.; LOPERA, D. (EDS.)

Bibliografía

Intervención y política social en Colombia, Cuba, México y Uruguay. Universidad de la República del Uruguay, 2019.

CARRIÓN, Fernando. La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, n. 8, p. 19-33, 2004.

CASTRO-CONDE, C. Empleo de indicadores globales de gobernanza en el análisis comparativo de políticas públicas. *Gestión y análisis de políticas públicas*, n 31, p. 96-110, 2023.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, vol. 23, n. 1, p. 5-46, 2014.

CHASQUETTI, D.; BUQUET, D. La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso. *Política. Revista de Ciencia Política*, v. 42, p. 221–247, 2004.

DOŠEK, T. The Persistence of Local Caudillos in Latin American: Informal Political Practices and Democracy in Unitary Countries. [s.l.] University of Pittsburgh Press, 2024.

EATON, K. Risky business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics*, v. 37, n. 1, p. 1–22, 2004.

ECHEVARRÍA, E. Experiencias de presupuesto participativo en Uruguay. Montevideo: Congreso de Intendentes, OPP, AECI, PNUD, 2007.

EVANS, P. Embedded autonomy: States and industrial transformation. Em: *Embedded autonomy*. [s.l.] Princeton University Press, 2012.

FALLETI, T. G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 327–346, 2005.

FILGUEIRA, F.; GARCÉ, A.; RAMOS, C.; YAFFÉ, J. Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. Em: *El Uruguay del siglo XX: la Política*. Montevideo: Banda Oriental: Instituto de Ciencia Política, p. 173-204, 2003.

FINOT, I. Descentralización en América Latina:

Teoría y práctica. CEPAL, 2001.

FREIGEDO, M. Innovando en la gestión: Fideicomisos y Gobiernos Departamentales. *Razones y Personas*, 2017. Disponible em: <<http://www.razonesypersonas.com/2017/03/innovando-en-la-gestion-fideicomisos-y.html>>

FREIGEDO, M.; MILANESI, A.; RODRÍGUEZ, J. Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay. Em: *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la Agenda*. [s.l.] KAS, 2019.

FREIGEDO, M.; MILANESI, A.; RODRÍGUEZ, J. Las Políticas de descentralización en los gobiernos del Frente Amplio. Em: BIDEGAIN, G.; FREIGEDO, M.; ZURBRIGGEN, C. (EDS.). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. [s.l.] Udelar. FCS-DCP, 2021.

FREIGEDO, M.; RODRÍGUEZ, J. Las capacidades estatales de los Gobiernos Departamentales en Uruguay. Em: GRIN, E. J.; CARRERA HERNÁNDEZ, A.; ABRUCIO, F. (Eds.). *Capacidades estatales en gobiernos locales ibero-americanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

FUENTES, G.; RODRÍGUEZ, M. La reforma de la salud en los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020: del cambio profundo al nuevo statu quo. Em: BIDEGAIN, G.; FREIGEDO, M.; ZURBRIGGEN, C. (Eds.). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. [s.l.] Udelar. FCS-DCP, 2021. p. 585–609.

GARCÉ, A.; YAFFE, J. La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo: tercer acto. 3a. ed. ed. [s.l.] FIN DE SIGLO, 2014.

GAEBLER, T.; OSBORNE, D. Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público, 1994.

GIRAUDY, A.; HARTLYN, J.; DUNN, C.; CARTY, E. The impact of neopatrimonialism on poverty in contemporary Latin America. *Latin American politics and society*, vol. 62, n. 1, p. 73-96, 2020.

GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. El análisis subnacional: aportes teóricos y metodoló-

gicos a la política comparada. Revista de ciencia política (Santiago), vol. 41, n. 1, 1-34, 2021

GOERTZ, G. Assessing the trivialness, relevance, and relative importance of necessary or sufficient conditions in social science. *Studies in comparative international development*, vol. 41, p. 88-109, 2006.

HUETE GARCÍA, M. Nueva gobernanza y servicios municipales en Estados Unidos, Noruega y España. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

i MARTINEZ, A. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2006.

ISUANI, F. Introducción. Em: ISUANI, F. (ED.), *Estudios sobre capacidades burocráticas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, p. 9-11, 2022.

JONES, M. P.; MAINWARING, S. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, v. 9, n. 2, p. 139–166, 1 mar. 2003.

KOOLHAAS, M.; RODRÍGUEZ, J. Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda. Em: PRIMER CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA. Montevideo: 2006.

LALANNE, A.; BRUN, M. Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013. [s.l.] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015.

LANZARO, J. (ED.). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

LANZARO, J. Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 19, n. 1, p. 45–68, 2010.

LAURNAGA, M. E.; GUERRINI, A. U. Del “buen vecino” al “intendente emprendedor”: el rol de los Intendentes departamentales en la reforma del Estado. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 7, p. 83–97, 1994.

LORENZO, F.; VIÑALES, G.; JIMENEZ, J.; CARBAJAL, F.; MOSTEIRO, R. Fiscalidad Inter-

-gubernamental y Sistema de Transferencias Financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales de Uruguay. Cinve (Laboratorio Fiscal y Tributario), 2022.

MAGRI, A. La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay. Udelar. FCS-ICP, 2003.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. (EDS.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, Calif: [s.n.].

MAZZUCA, S. Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de ciencia política* (Santiago), vol. 32, n. 3, p. 545-560, 2012.

MIDAGLIA, C.; FREIGEDO, M.; CASTILLO, M. Mapeo de iniciativas en clave de política pública: Reflexiones y Aportes para la Agenda Nacional de Descentralización. Montevideo: Programa Uruguay Integra OPP-UE, 2011.

MILANESI, A.; MIRZA, C.; ZEBALLOS, C. La construcción de la protección social en Uruguay: Desafíos y horizontes. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, vol. 2, p. 192-213, 2018.

MIZRAHI, Y. Capacity Enhancement Indicators: A review of the literature. World Bank Institute Working Papers, n. 37232, 2004.

MUÑOZ, A.; PINEDA, E.; RADICS, A. Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación. IDB Publications, 7 dez. 2017.

NARBONDO, P. 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, 2014. Disponível em: <<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4575>>. Acesso em: 20 dez. 2023

NISKANEN, W. *Cara y Cruz de la burocracia*. Espasa-Calpe, 1980.

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. *Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos produc-*

tivos. Presidencia de la República, 2009.

Oszlak, O., Serafinoff, V., y Rodríguez, J. R. (2011). Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo. Programa Uruguay Integra. Montevideo.

OSZLAK, O.; SERAFINOFF, V.; RODRÍGUEZ, J. Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo, 2011.

PANIZZA, F.; PETERS, G.; RAMOS, C. (EDS.). The politics of patronage appointments in Latin American central administrations. University of Pittsburgh Press, 2022.

PEREYRA, E.; MONTES, K. El desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología en la Argentina. Continuidad y especialización. Isuani, Fernando (comp.) Estudios sobre Capacidades Burocráticas. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022.

PONCE, M. Tan cerca y tan lejos: la transparencia en los gobiernos departamentales en Uruguay 2013-2016. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 26, n. 2, p. 75–102, nov. 2017.

REPETTO, Fabián. Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas. Capacidades estatales, instituciones y política social. [s.l.] Prometeo, p. 41-84, 2007.

RISSO, F. Tensiones y reflexiones desde el polo hegemónico al contrahegemónico de participación ciudadana en un contexto globalizado. El caso del presupuesto participativo en Maldonado, nuevos y viejos debates. Revista de Ciencias Sociales (Cl), n. 35, p. 1-18, 2015.

RODRÍGUEZ, J. Irracionalidad burocrática y déficit presupuestal en las intendencias del Uruguay. Consideraciones generales a partir de un análisis comparado entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres. Licenciatura en Ciencia Política—Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la república, 2002.

RODRÍGUEZ, J. Capacidades estatales para las políticas públicas en las intendencias de Uruguay (1995-2015). Em: V CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA. Montevideo: 2014.

RODRÍGUEZ MIRANDA, A.; TRONCOSO C.;

GARIAZZO F.; PARADA, C. La herramienta” Parques Industriales” y el desarrollo territorial: algunas reflexiones sobre la iniciativa en Uruguay. Instituto de Economía-IECON, 2014.

ROSALES, M. El buen gobierno local. Editorial Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2004.

SÁNCHEZ, I.; SUÁREZ, M. Los Presupuestos Participativos en Uruguay. Ensayo sobre un futuro. Em: SUÁREZ, M. (ED.), Pensar la Democracia Participativa. CENUR Litoral Norte. Departamento de Ciencias Sociales. UDELAR, 2015.

SNYDER, R. Scaling down: The subnational comparative method. Studies in comparative international development, v. 36, p. 93-110, 2001.

SUBIRATS, Joan. Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. Innovación social y políticas urbanas en España, p. 95-111, 2015.

VENEZIANO, A. Descentralización, desarrollo local, participación ciudadana y reforma del Estado: una vinculación pendiente. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República-Comisión Sectorial de Investigación Científica-Editiones ORBE, 2009.

VENEZIANO, A.; SUÁREZ, M. Dados do orçamento participativo, Uruguai. Em: DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; SIMONE, J. (EDS.), Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2019. Epoepia, 2020.

VIGORITO, A. Tributación personal a la renta y desigualdad en Uruguay: la experiencia reciente. Em: BIDEGAIN, G.; FREIGEDO, M.; ZURBRIGGEN, C. (EDS.). Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. [s.l.] Udelar. FCS-DCP, 2021. p. 633–660.

VILLANUEVA, L. Las dimensiones y los niveles de gobernanza. Cuadernos de gobierno y administración pública, vol. 1, n. 1, p. 11, 2014.

VILLANUEVA, L. Gobernanza y gestión pública. Fondo de cultura Económica, 2015.

WEBER, M. Economía y Sociedad. Fondo de Cul-