

Política y políticas. Descentralización y relaciones intergubernamentales (RIG) en Uruguay. Una mirada desde el *trade off* legitimidad-eficacia.

Iván Sánchez

CONGRESO GEPADE
AGOSTO 2019

I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

□ La descentralización departamental en Uruguay presenta **particularidades** en cuanto a su *diseño institucional (normativo y electoral)*.

i) convive descentralización política con centralización fiscal y administrativa.

ii) unidad departamental y débil distinción funcional departamental y municipal.

iii) vinculación entre elecciones departamentales y municipales.

□ **Dado que:**

- existe asimetría entre Intendencias y Municipios
- existen competencias concurrentes entre Intendencias y Municipios
- conviven legitimidades entre Intendentes y Alcaldes en un mismo territorio
- las elecciones departamentales y municipales son simultáneas y vinculadas.

Pretendemos analizar que factores operan y como, sobre los grados de complementariedad para el cumplimiento de las agendas locales de gobierno.

□ Este diseño institucional habilita distintas formas de relacionamiento entre GD y GM. Desde casos centralizados y jerárquicos, otros de autonomía y dispersión. Desde altas colaboraciones financieras y operativas, hasta casi nulas. (PRUI,2017,2018)

□ Ante esta diversidad de modalidades en el relacionamiento intergubernamental bajo un mismo marco institucional, explicada por factores políticos nos preguntamos:

□ *-¿Qué escenarios políticos generan mayores incentivos para la colaboración? ¿Se observa el trade-off legitimidad - eficacia en el proceso de descentralización?*

II.MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

- ❑ NEOINSTITUCIONALISMO
 - ❑ LEGITIMIDAD Y EFICACIA
 - ❑ RIG, CAPACIDADES ESTATALES Y VALOR SOCIAL
 - ❑ DETERMINANTES POLITICOS DE LAS RIG
- 

II.MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

INSTITUCIONALISMO:

- ❑ Inspirado en el **derecho positivo** y el **contractualismo**
- ❑ Las instituciones articulan–desarticulan, estructuran–desestructuran, integran–desintegran, promueven–restringen conductas, códigos, tradiciones, etc.
- ❑ Política: las instituciones determinan el comportamiento de los actores y así generan estabilidad a los gobiernos, necesaria para su rol de producción y reproducción social (Giddens, 1996; Cohen, 1996).
- ❑ Las instituciones son: *«las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana»* (Douglas North, 1993: 13).

En resumen, el institucionalismo se caracteriza por:

- ▶ i) Relevancia de la ley, base de la actividad gubernamental como un instrumento para influir sobre el comportamiento de la sociedad.
- ▶ ii) la estructura determina el comportamiento de los individuos, y la influencia de estos sobre el sistema es irrelevante;
- ▶ iii) Un manifiesto carácter normativo como fundamento de una preocupación por el buen gobierno
- ▶ (Peters 2003).

II.MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

NEO -INSTITUCIONALISMO (`80 - `90):

- ❑ No quita relevancia a instituciones pero pone foco en actor.

- ❑ Considera insuficiente la explicación de que los actores responden mecánicamente a incentivos de las instituciones.
 - ▶ *«Las instituciones no sólo estructuran el juego mismo sino que en repetidas oportunidades son objeto del mismo (...) Son, en fin, productos conscientes y reflejan las preferencias de los actores que se han impuesto en la interacción» (Tsebelis, 1990:92-98).*

 - ▶ *«Se concibe a las instituciones como conjuntos de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción. De manera que desde esta posición asumiríamos que los individuos se despeñan como seres racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad -en caso de romper una regla- de ser descubiertos y sancionados» (March y Olsen, 1997, p. 23).*

Zubriggen (2006) identifica 3 corrientes del NI:

- racionalista–instrumental
- sociológico–culturalista, énfasis en estructura.
- Suparador: **Neinstitucionalismo integrador** (gobernanza)

Racionalista instrumental:

- Pensamiento economicista puro.
 - Agente motivado solo por intereses, no por valores, ni tradiciones, ni roles.
 - El comportamiento de cada actor es una respuesta óptima ante el comportamiento de otros actores y las instituciones formales
 - Las instituciones son reglas formales del juego político.
Formales para distinguirlas de las costumbres
- 

Sociológico- cultural:

- ❑ Las instituciones existen independientemente de los actores que las habitan, la formación de intereses está moldeada institucionalmente (March y Olsen, 1989).
- ❑ Las acciones de los agentes estarían más orientadas a satisfacer convenciones y valores que a maximizar beneficios.
- ❑ Las instituciones definen las *acciones correctas en términos de la relación roles – situaciones*” (March y Olsen, 1989).
- ❑ Se adopta una perspectiva constructivista dado que la realidad está socialmente construida. Las preferencias de los individuos no son autónomas e individuales, sino resultado de la interacción social, el hábito, las costumbres (Zubriggen, 2006:72).

Neoinstitucionalismo integrador (gobernanza)

- ▶ La distancia entre ambas perspectivas, pretende ser superado por una tercera perspectiva que integra actor y estructura.
- ▶ Entiende que los individuos no actúan aisladamente respecto de su cultura ni siguen de forma automática las normas de una sociedad.
- ▶ El enfoque integrador más relevantes es el de *policy networks* (redes de políticas públicas)
- ▶ Cada sector de actividad pública conforma una red de actores (públicos y privados), cuyas relaciones se dan en un marco institucional que influyen en sus comportamientos, y que a su vez explican los resultados de políticas.
- ▶ Las instituciones no inciden directamente en los resultados de las políticas, sino en el proceso, en el relacionamiento que se da al interior de determinada constelación de actores

II.MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

Legitimidad y eficacia. Circulo virtuoso y cirulo vicioso

La *estabilidad* de toda democracia depende de los grados de eficacia y legitimidad que las instituciones y actores generan (Lipset 1987 ; Linz 1987).

Eficacia: capacidad de tomar y ejecutar decisiones para resolver problemas públicos

- ▶ *«grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno, tal como las considera la mayoría de la población y grupos poderosos dentro de ella»* (Lipset, 1987: 66).
- ▶ *«capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico), que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos»* (Linz, 1987: 40).

Legitimidad: validez que la ciudadanía otorga al sistema político en el que se encuentran. Aceptación y obediencia que un gobierno recibe de los ciudadanos

- ▶ *«la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes y apropiadas para la sociedad»*

(Lipset, 1987:66).

- ▶ *“la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas. Significa que cuando los que constitucionalmente ostentan el poder exigen obediencia y otro grupo lo pone en duda en nombre de una alternativa de orden político, los ciudadanos optarán voluntariamente por seguir las órdenes de los que ostentan la autoridad.”*

(Linz, 1987:38-39).

CIRCULO VIRTUOSO

En democracia la *efectividad* genera legitimidad dado que se resuelvan los principales de la población, aumentando así las percepciones de bienestar; y la *legitimidad* genera la efectividad dado que los gobiernos tienen respaldos mayoritarios necesarios para implementar políticas

Un gobierno que ostenta legitimidad tendrá mayor facilidad para gobernar eficazmente, y la obtención de los resultados esperados redundará en mayor legitimidad. (Buquet, 2007: 37-38).

CIRCULO VICIOSO

Los sistemas democráticos favorecen la pluralidad de actores y la distribución de poder, en la que diversos actores manejarían una cuota

La *legitimidad* democrática implica representatividad (más opciones representadas) que disminuyen el nivel de *eficacia* gubernamental (dificultad para formar mayorías) (Buquet, 2018).

Un gobierno que no logra los resultados que busca tiende a perder legitimidad, lo que a su vez se tornará en obstáculo para el proceso de toma de decisiones en implementación de políticas futuras (Buquet, 2007: 37-38).

RIG , CAPACIDADES ESTATALES Y VALOR SOCIAL

- ▶ Descentralización: proceso **multidimensional** (fiscal, político, administrativa) que implica transferir recursos económicos, de autoridad y de gestión desde un centro hacia puntos periféricos, sean estos funcionales o territoriales (Falleti, 2005).
- ▶ Implica cambios en la distribución del poder y competencias **entre niveles de gobierno**, existiendo mayor **autonomía** pero también **interdependencia**, de las que derivan relaciones de conflicto y de cooperación en diferentes etapas de las políticas públicas (Rosado, 2002)
- ▶ Descentralizar implica mayor representatividad, y en mayor o menor medida aumenta la fragmentación de la legitimidad e incide en la eficacia de la gestión pública
- ▶ Tomaría mayor relevancia el tema de las **RIG** (González Barroso, 2009). Descentralización y RIG son fenómenos relacionados y vinculados a cambios sociales y políticos.

Las RIG son un tipo de coordinación.

La **coordinación** es “..sinergia entre acciones y recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales a través de las cuales los actores encuentran incentivos a cooperar ” (Repetto, 2005:42-43).

Las RIG son:

- ▶ “un contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación.” (Agranoff, 1997:127).
- ▶ «el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado (Jordana, 2002:8)

Toda coordinación produce mejoras en las **capacidades estatales** y en la producción de **valor social**.

- se evita la utilización eficiente de recursos.
- permite complementariedad/integralidad

Capacidad estatales: *“aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de **valor social**”* (Repetto, 2004: 11). **Valor social:** *resultado de la producción y ejecución de políticas públicas orientadas a dar respuestas a las aspiraciones colectivas. El mayor disfrute privado de los bienes y servicios públicos* (Repetto, 2004: 11).

- ▶ **Impacta en la popularidad de los gobernantes.**
- ▶ **Por tanto, no esta e exento de «política»**
- ▶ **Los grados de coordinación es producto de la sinergia entre instituciones, recursos e intereses.**

Determinantes de las RIG

Visión genérica:

- ▶ Independientemente de lo normativo y lo estratégico:

Nivel central: A) Funcional B) Económica C) Política.

Nivel descentralizado: A) Política B) económica C) Funcional

(Falleti, 2005)

Diseño institucional y contexto político.

- El *diseño normativo* (asignación de competencias y de recursos) de la descentralización facilita la coordinación intergubernamental o por el contrario explicita competencias y minimiza el intercambio.
- Contexto político: intereses de actores involucrados, características políticas de los gobiernos de turno, y la competencia electoral.

(Granier, 2000; Insuani, 2005; Navarro).

Tipo de sistema de partidos.

- Donde los partidos son **centralizados**, las elites subnacionales tienden a favorecer intereses nacionales por sobre los propios, por tanto el apoyo a niveles subnacionales se dará si conviene a intereses de la elite nacional y viceversa.
- ▶ Cuando las elecciones nacionales y subnacionales están **vinculadas**, las elites nacionales y subnacionales se influyen mutuamente y el escenario permite dependencias recíprocas.
- ▶ El partido del gobierno central distribuirá recursos económicos y de autoridad en gobiernos subnacionales donde sus coparticipes tienen buenas **oportunidades de ganar** («cuidar los suyos»)

(Montero y Samuels, 2004; O'Neill, 2004)

Transferencias fiscales

Martínez-Vázquez y Boex (2005) realizan un análisis de varios países y señalan que hay *tres determinantes* de estas transferencias:

finanzas públicas: las transferencias siguen criterios técnicos conocidas por todos y descontaminados de lo «político».

elección de votantes: los gobernantes pretenden ser reelectos, las transferencias responden a preferencias del votante medio, se priorizan áreas de mayor densidad poblacional.

economía política: las transferencias responden a la capacidad de lobby que tiene una región sobre el nivel central.

Luego de ponderar los tres determinantes, concluyen que los que más pesos tienen son: finanzas públicas, y elección de votantes.

Uruguay

- Nivel central concentra competencias
- Subnacionales comparten competencias subsidiarias (ABC) y de promoción (desarrollo y bienestar)
- Sistema de partidos «nacionalizado». Proceso que vincula elecciones.
- Subnacional: predominante–bipartidista, congruencia–incongruencia

Encuesta a 20 referentes municipales (alcaldes, concejales, técnicos)

| PERCEPCION SOBRE NIVELES DE COORDINACION ALCANZADOS | | PERCEPCION SOBRE RAZONES DE LOS NIVELES DE COORDINACIÓN ALCANZADOS | |
|---|------|--|-----|
| ALTO | 54 % | POLITICAS | 73% |
| MEDIO | 27% | CAPACIDADES | 18% |
| BAJO | 19% | COSTUMBRE | 9 % |
| | | MANDATO LEGAL | 0% |

HIPOTESIS. 1

En escenarios subnacionales de mayor concentración del poder partidario (legitimidad), se observa mayores niveles de colaboración intergubernamental y por tanto mayor cumplimiento de las agendas gubernamentales municipales (eficacia).

▶ *En sistemas de partido predominante a nivel departamental no existe posibilidad inmediata de rotación de partido, por tanto la competencia interpartidaria es nula. En casos en los que el Intendente y Alcalde pertenecen al mismo partido y a la misma fracción, esperamos observar:*

altos niveles de coordinación debido a la necesidad de que ambos niveles de conservar la mayoría.

esquemas centralizados donde los municipios implementan políticas formuladas con mirada departamental

HIPOTESIS. 2

En escenarios subnacionales de mayor fragmentación del poder partidario (legitimidad) la distribución del poder es alta, por tanto se observa menores niveles de colaboración intergubernamental y menor cumplimiento de agendas gubernamentales municipales (eficacia).

En escenarios de congruencia partidaria Intendente-Alcalde en combinación con sistemas bipartidistas a nivel departamental, se observan altos niveles de coordinación intergubernamental y reconocimiento a las autoridades municipales, motivado por la necesidad de conservar mayoría en ambos niveles dado que se da en un escenario competitivo donde la rotación en el poder es una expectativa real.

En casos de incongruencia partidaria Intendente-Alcalde en combinación con sistemas bipartidistas a nivel departamental, se observan bajos niveles de coordinación intergubernamental y bajo cumplimiento de agendas municipales de gobierno debido a la necesidad del Intendente de conservar la mayoría departamental en un escenario competitivo y donde la rotación en el poder es una expectativa real.

Para acercarnos a la verificación (o no) de la hipótesis, trabajamos con un **esquema de análisis** en el que:

por un lado se encuentra *la concentración-dispersión del poder partidario* a nivel subnacional (GD y GM)

por otro lado el *grado de cumplimiento de agendas municipales de gobierno*.

Técnica: entrevistas, sistematización de Planes Operativos Anuales de los Municipios (POAs).

| + | SISTEMA DE PARTIDOS DEPTAL | RIG | | CONTIN ALCALDE | |
|---|----------------------------|-----|----|----------------|--------|
| | | GD | GM | MAYOR | PLURAL |
| concentración de legitimidad Desconcentración de legitimidad | PREDOMINANTE | + | + | X | |
| | | + | + | | X |
| | | + | - | X | |
| | | + | - | | X |
| - | BIPARTIDISTA | + | + | X | |
| | | + | + | | X |
| | | + | - | X | |
| | | + | - | | X |

CANTIDAD PORCENTAJE

23 20,5

19 17

1 0,9

4 3,6

11 9,8

28 25

3 2,7

23 20,5

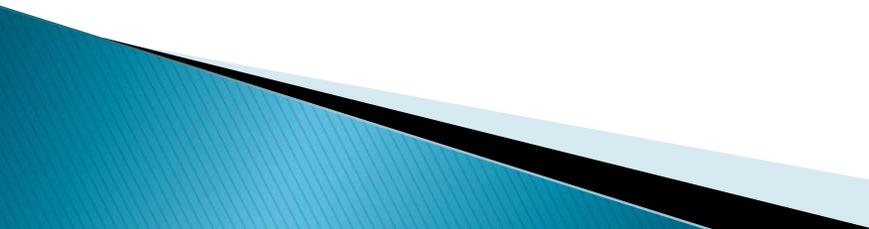
112 100

ENTREVISTAS

“Los alcaldes manejaban recursos humanos, sacaban y tomaban gente en acuerdo con el Intendente, manejaban mesa de entrada, realizaban suministros y autorizaban todos los gastos. Pero ahora, el Intendente nos designó solo barrido y cementerio. Nos dijeron que todo es de la Intendencia. Creo que se debe a un factor político, que es la anulación a los tres municipios donde ganó muy bien el PN” (Entrevista calificada – escenario tipo 8)

“La intendencia se queda con dinero de los municipios y más. El Intendente debe querer que los alcaldes no crezcan a nivel político, al ser los alcaldes de un color y él de otro. En el periodo pasado, al ser blanca la Intendencia y blancos los alcaldes eso tenía sus ventajas: mucha inversión en maquinaria vial para todos los municipios; todos los martes se hacían reuniones de coordinaciones, se reunía el Intendente los alcaldes y los directores de cada área. Ahora claramente se volvió atrás”

(Entrevista Calificada- Escenario tipo 7).



“Los municipios de Maldonado son ricos, sin embargo hay un trato diferencial desde la Intendencia. Solís Grande desarrolla todas las competencias, inclusive más. Su relacionamiento con la Intendencia es muy bueno, de cooperación y de inmediata resolución de problemas, no le conozco ni un conflicto con la Intendencia. Cuando la Intendencia tiene que darle algo no se lo niega, y cuando hay algo trabado con alguna Dirección, inmediatamente el Intendente destraba. Con San Carlos es todo lo opuesto, es un lío constante. El principal factor que explica esto es el partidario, el de premiar alcaldes del Intendente y matar los de la oposición”

(Entrevista calificada – Técnico Nivel Central – escenario tipo 5, 6 ,7, 8)

“Lo partidario siempre es y será el principal factor para apoyar o no a un municipio. Siempre hay que pensar primero en los de uno. Si a un alcalde que te arrimó votos y te movió en la campaña lo ayudas menos que a un alcalde de la oposición se te arma el tal lío. Y acá en xxx que se gana por unos 1000 votos. Si no le va bien a nuestros alcaldes estamos fritos, corres el riesgo de perder la Intendencia”

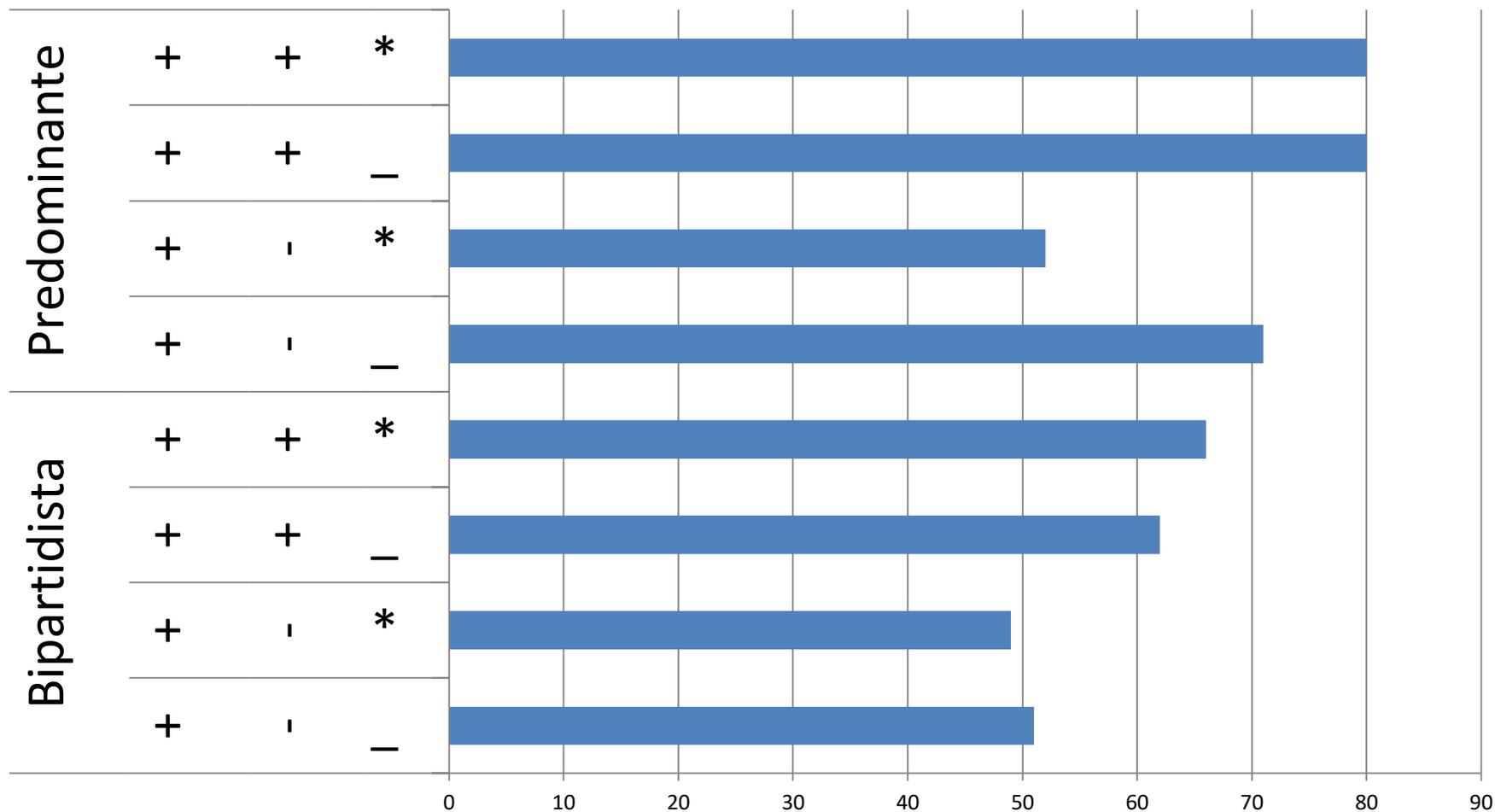
(Entrevista Calificada- Intendencia escenario tipo 5, 6 ,7, 8)

▶ *“En Cerro Largo hay un discurso descentralizador y hay coordinación con los municipios. Hay una Federación de Municipios. Hay intención de planificar en conjunto y coordinar. A Treinta y Tres lo veo más descentralizado. Son municipios muy ricos, el programa presupuestal para municipios es generoso. La coordinación con Intendencia es muy buena, nunca vi un conflicto. Claramente la confianza política está presente en ambos casos ”(Entrevista Calificada- Técnico Nivel Central – escenario tipo 1 y 2)*

“La ley estructura para que mande el Intendente. Sino tenés un buen vínculo con intendente sos boleta. En nuestro caso porque somos del mismo partido y la misma agrupación, y además hay voluntad de descentralizar, pero sino ya te digo, el que manda es el Intendente, y si el Intendente no quiere no tocas ni la camioneta” (Entrevista Calificada- Escenario tipo 1 y 2).

“Ciudad del Plata es la ciudad más grande luego de la capital. El municipio tiene maquinaria y cuadrilla para hacer todo. Los conflictos se dan por cuestiones que el Municipio necesita rapidez por parte de la Intendencia y esta tira la pelota pa’ delante, por ejemplo en licitaciones Hay problemas de coordinación innegables lo que generan conflictos. Eso no se ve en los demás municipios que son más chicos pero logran más cosas. El tema es claramente político (Entrevista Calificada- Técnico Nivel central – escenario tipo 4)

EJECUCION DE PLANES OPERATIVOS SEGÚN TIPOS DE CASOS.



Fuente: elaboración propia en base a reporte del sistema FIGM