

Autonomía local en la gestión de las políticas públicas en el territorio: el caso del gobierno central uruguayo durante los gobiernos del frente amplio

Martín Freigedo¹ 

Fabrizio Carneiro² 

Guillermo Fuentes³ 

Recibido: 13/11/2023

Aceptado: 26/12/2023

DOI:10.32457/riem27.2351

Resumen

Este artículo analiza la territorialización de políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos del Frente Amplio (FA) en Uruguay. Con este objetivo, se describe la capacidad de acción y decisión que han tenido las unidades locales del nivel central en el territorio. Argumentamos que, pese al discurso descentralizador, la capacidad de decisión de dichas unidades es escasa, permaneciendo las funciones en manos de actores centrales.

A nivel conceptual, se presenta una tipología de asignación y distribución de poder entre los actores centrales y periféricos en la definición e implementación de las políticas públicas, creando un índice que mide la autonomía de los actores locales. Para aportar evidencia de nuestro argumento, se aplica el índice a 159 programas sectoriales.

Palabras claves: Descentralización, políticas públicas, gobierno central, Uruguay, Frente Amplio.

Abstract

This article analyzes the territorialization of public policies carried out by the Frente Amplio (FA) governments in Uruguay. With this objective, we describe the capacity for action and decision-making that local units of the central level have had in the territory. We argue that, despite the decentralizing discourse, the decision-making capacity of these units is scarce, with functions remaining in the hands of central actors.

1 Universidad de la República, Montevideo. Contacto: marfreigedo@gmail.com.

2 Universidad de la República, Montevideo. Contacto: fabrizio.carneiro@cienciassociales.edu.uy.

3 Universidad de la República, Montevideo. Contacto: guillermo.fuentes@cienciassociales.edu.uy.

At a conceptual level, we present a typology of power allocation and distribution between central and peripheral actors in the definition and implementation of public policies, creating an index that measures the autonomy of local actors. To provide evidence for our argument, the index is applied to 159 sectoral programs.

Key words: Decentralization, public policies, central government, Uruguay, Frente Amplio.

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la descentralización en América Latina ha sido estudiada de manera recurrente y desde diferentes perspectivas (Eaton, 2020). En este marco, la preocupación sobre la autonomía local es recurrente y ampliamente medida en la literatura (Hooghe, 2021; Ladner y Keuffer, 2018; Harguindéguy, 2019 et al;).

Sin embargo, generalmente la literatura se ha centrado en analizar la distribución de funciones y el nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales, y mucho menos se analizan los procesos de distribución de funciones que se dan dentro del propio nivel central de gobierno a la hora de definir e implementar las políticas públicas en el territorio. Esto es, la relación entre el centro y la periferia de las estructuras del gobierno central.

Este artículo busca aportar a esta discusión analizando un caso que ha sido poco estudiado por la literatura, pero que, sin embargo, con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, adoptó algunas particularidades que lo vuelven interesante. Uruguay se ha caracterizado históricamente por ser un país fuertemente centralizado, donde los cambios tienden a ser graduales (Eaton, 2004). Sin embargo, el FA ha tenido un discurso a favor de la descentralización promovido también desde las diferentes estructuras ministeriales del nivel central, creando unidades y direcciones para profundizar la llegada de sus políticas sectoriales a los territorios (Milanesi, et al, 2019, Oszlak, 2014).

Por tanto, tomando en cuenta este contexto, el presente artículo busca responder la siguiente pregunta: ¿el discurso descentralizador del FA ha logrado materializarse en una efectiva capacidad de decisión en las unidades locales del nivel central en el territorio?

Argumentamos que, pese al discurso descentralizador que primó durante los gobiernos del FA (2005-2020), la capacidad de decisión de dichas unidades es escasa y la mayoría de las funciones permanecieron en manos de los actores centrales.

Para esto, el artículo se divide en cuatro secciones. En la primera, se plantean algunas discusiones teóricas sobre descentralización. En la segunda, se toman los insumos anteriores y profundizamos en la construcción de dos índices de autonomía que busca conocer la capacidad de incidencia en las políticas públicas que tienen los actores locales en la gestión de las mismas.

En este sentido, profundizamos sobre la distinción entre descentralización y desconcentración territorial dentro del propio nivel central. Planteado en forma de pregunta: ¿Cuándo una política pública es desconcentrada o descentralizada? La respuesta se plantea a partir de la construcción de dichos índices de autonomía. El primero de los índices mide el grado de control local sobre la toma

de decisiones en torno al diseño, implementación y supervisión de los programas, operacionalizando los conceptos de descentralización y desconcentración territorial. El segundo muestra la profundidad de la autonomía de los actores locales para la toma de decisiones en relación a los recursos humanos y financieros de los programas. A partir de los índices se plantea un continuo de autonomía, que va desde la desconcentración a la descentralización total de las decisiones.

En la tercera sección se aplica el índice propuesto al caso uruguayo. Específicamente, se realiza un ejercicio sobre cinco organismos del gobierno central. Para esto, se realizó un trabajo de campo que implicó el análisis de 159 programas de dichos organismos vigentes al año 2019, período en el cual se dio cierre al ciclo progresista en Uruguay. Por último, se plantean algunas consideraciones finales que permiten discutir la dificultad de profundizar la autonomía de las unidades territoriales del nivel central en países fuertemente centralizados y unitarios como el uruguayo.

1. DISCUSIÓN TEÓRICA: TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN, OBJETIVOS, ACTORES Y DISTRIBUCIÓN DE PODER

Partimos desde una definición de descentralización aceptada en la literatura que la entiende como el traspaso de distintos tipos de poder (político, económico-fiscal, administrativo) a unidades sub nacionales, agencias públicas o privadas y/o ámbitos locales con capacidad de diseñar, proveer y regular diversas líneas de acción estatal (Orlansky 1998). El traspaso de estos poderes provee a las unidades de nivel inferior de distintos grados de autonomía respecto al poder central al momento de llevar adelante una política pública.

Unas amplias gamas de estudios sobre la descentralización muestran que los procesos no son lineales y menos aún evolutivos (Falletti, 2012; Grindle, 2010). De hecho, algunos de ellos constatan que la descentralización avanza simultáneamente con procesos de centralización, generando un escenario mixto (Minas, Wright y Van Berkel, 2012) y por momentos ambiguo en torno a la autoridad y responsabilidad sobre las políticas públicas, esencialmente en Latinoamérica (Eaton, 2020; Castillo, Fuentes y Midaglia, 2016).

Si bien las estructuras federales han sido más recurrentes en los análisis de la descentralización, los procesos descentralizadores tienen también como referencia países con una estructura política y administrativa unitarios, o en su defecto con grados muy moderados de autonomía de otros niveles de gobierno, y con grados significativos de intervención estatal en distintos planos de la vida socioeconómica. En casos como el uruguayo, donde esta existencia de estructuras unitarias se combina con la inexistencia de clivajes territoriales significativos, el dominio político y económico del centro es muy fuerte, por lo que plantear reformas en clave descentralizada aumenta necesariamente las tensiones intergubernamentales, porque dicho proceso trae implícita la redistribución de poder y, por ende, ganadores y perdedores (Moreno y McEwen, 2005). Siguiendo a Oszlak: *“Es evidente que la descentralización no implica sólo una modificación en el esquema de división funcional del trabajo entre jurisdicciones estatales. También afecta la dinámica política global del país, el rol de los partidos en el territorio y los intereses de los actores nacionales y locales.”* (Oszlak, 2014: 174)

Más allá de la elasticidad del concepto que se refleja en las diversas clasificaciones que se encuentran en la teoría, se puede diferenciar tres tipos de descentralización que son útiles para el objetivo de este trabajo (Falletti, 2012). La primera es una descentralización administrativa o de gestión, que se relaciona con la intervención en políticas públicas. Una segunda forma de descentralización, que se denomina fiscal, está relacionada con la capacidad que tienen los niveles de gobierno en incidir sobre la capacidad de recaudación y ejecución de recursos públicos, es decir: la capacidad de intervenir en la distribución de la estructura fiscal de un país (ingresos y egresos de impuestos y tasas). Una tercera forma, que denominaremos política, está asociada a procesos democráticos que implican cambios en los patrones de representación política en unidades de gobierno de menor nivel.

Los tres tipos de descentralización tienen objetivos primarios diferentes, que es necesario precisar. La descentralización de tipo administrativa tiene como preocupación central hacer más eficiente la gestión, entendiendo que la capacidad de fiscalizar y tomar decisiones puede ser más efectiva si se realiza en pequeñas unidades. Desde esta mirada, la descentralización debe ser entendida como un instrumento de reforma que arrojaría como resultados la ampliación de las libertades en la gestión de las políticas en unidades más pequeñas, y de este modo buscará mejorar la eficiencia. Para esto se redistribuyen la responsabilidad, autoridad y los recursos financieros a la hora de la prestación de servicios públicos (Grindle, 2010)

Por su parte, la descentralización fiscal tiene como objetivo determinar cuánto corresponde recaudar a cada nivel gubernamental y cómo debe gastarlo. Por tanto, *“la descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o sub nacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central.”* (Aghón y Krause-Junk, 1993:8).

Por último, la descentralización política tiene como objetivo ampliar los canales de representación y de decisión de los ciudadanos, y de esta forma fortalecer la calidad de la democracia. Por tanto, es una medida que busca mejorar la legitimidad de la representación, tanto en lo legal como en lo político (Selee y Peruzzotti, 2009; Cameron, Herchberg y Sharpe, 2013). Ejemplos de estos procesos son: la apertura de elección directa a nuevas autoridades locales o la posibilidad de los actores locales de incidir sobre los procesos y las reglas electorales en su territorio. En el caso del análisis de política pública, este tipo de descentralización es una categoría residual debido a que difícilmente los tomadores de decisión son elegidos por la ciudadanía, ya que suelen ser cargos de confianza política.

Queda claro que el tipo de descentralización va a definir el fin que se busca alcanzar, y al ser objetivos diferentes, los procesos no son excluyentes, y a su vez dentro de dichos procesos se puede otorgar mayor o menos capacidad de decisión a las unidades hacia las que se descentraliza.

Pollit (2007) señala dos categorías que se deben diferenciar cuando se analizan los procesos de descentralización. Por un lado, agrupa los tipos de descentralización en el eje “competencia vs. no competencia” refiriendo al pasaje de autoridad central hacia múltiples agencias que operan en un mismo campo específico de política pública. Este formato de descentralización implica el pasaje de funciones hacia instituciones que realizan una misma tarea, parcelando la autoridad al crear

mercados competitivos en la provisión de bienes públicos. A su vez, la descentralización también puede diferenciarse entre “interna vs externa”, tomando en cuenta si el traspaso de atribuciones públicas es hacia entidades internas en la esfera estatal, o hacia entidades por fuera del Estado, ya sea mercado o sociedad civil.

Más allá del tipo de descentralización con el que estemos trabajando, hay que diferenciar quién va a ser el sujeto sobre el que va a recaer la autoridad de esa función ahora descentralizada, ya que estos órganos pueden ser de naturaleza diferente. Se puede diferenciar en una dimensión: órganos públicos y privados. Generalmente se asocia a la descentralización con la transferencia de poder a órganos públicos, y especialmente a gobiernos subnacionales. Sin embargo, dichos procesos también pueden implicar la presencia de actores privados. En este caso, los actores pueden diferenciarse en dos: mercado y sociedad civil.

A su vez, los órganos públicos también pueden asumir características diferentes. Estos deben ser diferenciados en tres: gobiernos sub nacionales, agencias, y órganos territoriales del nivel central. La diferencia entre estos es que en el primer caso se transfiere el poder desde el nivel político central a niveles sub nacionales que tienen autoridades elegidas democráticamente; mientras que, en los otros dos casos, los destinatarios del poder son administradores o representantes políticos no electos (Pollit, 2007).

En relación a los tipos de descentralización analizados, el siguiente cuadro muestra una síntesis que permite identificar la variabilidad de los órganos destinatarios de la autoridad para los diferentes tipos de descentralización.

Cuadro 1. Tipos y sujetos de la descentralización

Tipos de descentralización	Gobiernos sub nacionales	Órganos territoriales del nivel central	Agencias	Sociedad civil	Mercado
Descentralización Política	x				
Descentralización Administrativa	x	x	x	x	x
Descentralización fiscal	x		x		
Descentralización competitiva			x	x	x
Descentralización externa				x	x

Fuente: elaboración propia en base a clasificaciones previas

Más allá del tipo y el sujeto al que se le transfiera el poder, la descentralización presupone que no existe una orientación única del proceso, ya que puede significar una redistribución de poder vertical y otra horizontal (Pierson, 1995).

El enfoque denominado vertical, considera a la descentralización como un fenómeno principalmente territorial, entendiendo que la autoridad se transfiere desde las unidades centrales hacia unidades sub nacionales. Dentro de esta dimensión de descentralización se deben señalar diferencias. Existe una importante acumulación que está referida a los estudios de federalismo y gobiernos locales

que aluden a una dimensión política de la descentralización (O'Neill, 2003; Falletti, 2012). Sin embargo, aunque con una acumulación menor, otros estudios sobre la descentralización ponen el foco en la gestión de las políticas públicas en el territorio, y el grado de autonomía que adquieren los niveles de gobierno más bajos para realizar ésta gestión a nivel territorial (Montecinos, 2005; Grindle, 2010; Pollit, 2007.).

Por otro lado, la dimensión horizontal refiere al tipo de descentralización que se da en un mismo nivel y que no implica una intervención territorial. La descentralización horizontal es un tema importante en la literatura sobre relaciones intergubernamentales (Writh, 1997), y también para la descentralización en órganos privados. La modalidad específica de combinación de estas dos dimensiones constitutivas de la descentralización, la relativa a la distribución de poder vertical u horizontal por una parte y la autonomía por otra, se tornan estratégicas a la hora de analizar la operativa en clave de políticas públicas.

Entre la descentralización y la desconcentración administrativa

La descentralización de las políticas públicas (especialmente las sociales) adquirió una relevancia política destacada en los países occidentales por diversos motivos, entre los más importantes figuran: las estrategias de reforma de Estado en clave liberal, que promovió el recorte de la intervención pública a favor del mercado y la sociedad civil (Berthin, 2013); las crisis económicas con consecuencias diferenciales para el universo de localidades (Montecinos, 2006); y la promoción de una nueva categoría de protecciones, vinculadas a la asistencia social, que requieren de contrapartidas por parte de la población beneficiaria (Minas el al, 2012).

En ese último escenario, el ejercicio de la supervisión del cumplimiento de las contraprestaciones estipuladas, facilitaba en algún grado una operativa territorial específica, que podría adquirir distinto grado de transferencia de poder hacia actores locales.

Del vínculo que establecen algunos estudios entre políticas de asistencia y descentralización, que involucra en alguna medida al territorio, es posible interpretar que, dentro de las políticas dirigidas a los sectores vulnerables, los programas focalizados son más susceptibles de “implementaciones o supervisiones locales”, ya que no se expresan como un derecho social universal. Las protecciones universales no admiten diferenciaciones en calidades, ni en el paquete de bienes brindados, lo cual limita las exclusiones o selectividad en los grupos de referencia (Moreno y McEwen, 2005). Por esta razón, las variaciones en las formas de provisión y regulación en clave universal tienden a evitar resultados diferenciales de bienestar.

Ahora bien, es necesario tornar operativa la categoría de descentralización de políticas públicas. Para ello, recurrimos, por una parte, a las dos dimensiones que surgen del debate sobre la descentralización: a) poder vertical vs horizontal; y b) el grado de autonomía que se les otorga a las unidades sobre los cuáles se descentraliza el poder.

Es importante entender que la orientación de la descentralización remite al orden jerárquico en el cual se traspasan las funciones, pero es una dimensión independiente del grado de autonomía que

tienen esas unidades para tomar decisiones en torno a las funciones transferidas. De esta forma, podemos combinar descentralizaciones verticales u horizontales con diversos grados de autonomía al momento de gestionar política pública. El Cuadro 2 resume estas combinaciones dando lugar a diferentes formatos de descentralización de las políticas públicas.

Cuadro 2. Formatos de funciones

Autonomía	Dirección de la distribución del poder	
	<i>Vertical</i>	<i>Horizontal</i>
<i>Alta</i>	Descentralización territorial	Agencificación
<i>Baja</i>	Desconcentración territorial	Desconcentración sectorial

Fuente: elaboración propia en base a clasificaciones previas.

La agencificación implica el traspaso de funciones desde unidades centrales hacia agencias generalmente públicas, ubicadas en un mismo nivel de gobierno que las unidades centrales –por eso la distribución de poder es horizontal-, brindándole a las agencias descentralizadas amplios grados de autonomía para gestionar políticas (Verhoest, 2012)

La desconcentración sucede cuando existe un cambio de sede en las funciones de un organismo. Este traspaso no otorga a las nuevas sedes potestades para realizar cambios significativos en las políticas que se ejecutaban en la institución central (Khambule, 2021). Cuando este cambio es hacia una agencia del mismo nivel que la anterior, hablamos de desconcentración sectorial; y cuando es hacia unidades distribuidas en el territorio, estamos frente a una desconcentración territorial.

Finalmente, la descentralización territorial de una política implica una distribución de poder vertical hacia unidades de menor nivel, brindando altos grados de autonomía en la definición de los cambios de la política pública.

A la hora de hablar de la gestión de las políticas públicas suele presentarse una confusión entre el límite de los conceptos de descentralización y desconcentración territorial, y esa confusión está dada por la poca claridad a la hora de definir la discrecionalidad con la que cuentan los actores territoriales a la hora de definir asuntos claves de la gestión. A partir de estas definiciones, lo importante a observar entonces, no el nivel de gobierno en el que se radica el programa o la política, sino el grado de autonomía con el que cuentan los actores encargados de gestionarlo.

Por tanto, lo que este trabajo busca es identificar específicamente la existencia o no de distribución de poder hacia unidades territoriales, que adquieren diferente grado de discrecionalidad al momento de gestionar políticas públicas. Esta autonomía de gestión es importante porque permitiría que las unidades territoriales tomen en cuenta las diferentes realidades locales al momento de definir las políticas.

Buscando aportar a la discusión sobre este punto, la categoría a resaltar del esquema es la relativa a los grados diferenciales de autonomía (entendida como sinónimo de discrecionalidad), ya que la

referida al poder vertical se toma como constante, en la medida que se presupone la existencia de algún tipo de presencia en las unidades locales en el territorio. Para analizar el grado de autonomía en el diseño, provisión y regulación de las políticas sociales nos basamos en los ya clásicos enunciados propuestos por Peter Hall (1993) sobre los tipos de cambio en políticas públicas.

Cuadro 3. Grado de autonomía según nivel de intervención en la política pública

Grado de autonomía en los cambios de política pública	Etapas de Diseño	Etapas de Implementación	Etapas de evaluación y monitoreo
Primer Nivel de Cambio (ajustes marginales)		x	
Segundo Nivel de Cambios (modificación de medios)	x	X	
Tercer Nivel de Cambios (redefinición total, cambio paradigmático)	x	x	x

Fuente: elaboración propia

De esta manera, la combinación de autonomía en los niveles de cambio, analizado a través del proceso de política pública, genera un universo diferencial de intervenciones territoriales en materia social que permite analizar la combinación entre el centro y las unidades locales, como se observa en el Cuadro 3. En el primer nivel de cambio, las unidades locales tienen la potestad de ajustar algunas características de la provisión del programa en cuestión (oferta), pero debiendo mantener en todo momento la orientación normativa del mismo. Solamente a modo de ejemplo: en programas de capacitación laboral, las unidades territoriales pueden ajustar los contenidos de los cursos para adecuarlos al perfil de la población atendida.

En este caso, las unidades territoriales operan simplemente como el brazo ejecutor de la política o programa. De hecho, la implementación en este sentido podría ser asumida por organizaciones de la sociedad civil, o incluso por el mercado. Se trata de poner en marcha un plan de acción pública diseñado, financiado y evaluado desde el nivel central de gobierno y administración. De esta forma, el grado de discrecionalidad que poseen estas unidades tiene como principal objetivo lograr mantener lo más cercana posible la brecha entre los objetivos generales del programa y su concreción en un territorio determinado.

En el segundo nivel de cambio, los aspectos pasibles de ser modificados aumentan, incorporándose por ejemplo la posibilidad de redefinir el perfil de la población a atender. Continuando con el ejemplo, ante ciertos límites presupuestales (que en todos los casos vienen dados desde el nivel central) los responsables del programa pueden decidir concentrar el trabajo en un perfil concreto de beneficiarios, incidiendo así en la demanda del servicio. Pero, en cualquier caso, los objetivos del programa se mantienen incambiados.

El nivel de discrecionalidad en estos ejemplos es mayor que en el primer nivel de cambio, fundamentalmente debido a la capacidad de las unidades territoriales de influir en aspectos

vinculados al diseño de la política pública. De esta manera, la pérdida de control jerárquico por parte de las autoridades nacionales habilita que un mismo programa termine ofreciendo caras relativamente diferentes, pudiendo perder de esa manera cierta homogeneidad territorial en función de la existencia de mejores o peores capacidades políticas y administrativas instaladas en cada región.

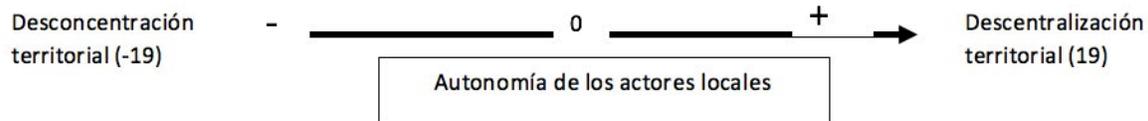
Por último, cuando estamos ante un cambio paradigmático o de tercer orden, la autonomía (discreción) es total. En este caso, lo que hace la autoridad central es adjudicar un presupuesto determinado, y será la unidad territorial la encargada de formular, implementar y evaluar el programa, de acuerdo a sus intereses. En este caso, los objetivos generales no tienen por qué ser adoptados, e incluso podría decirse que se vuelve difusa la idea de que existe una única política o programa a nivel nacional.

2. CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE AUTONOMÍA

El objetivo central de este trabajo es realizar una definición conceptual y una operacionalización de diferentes formatos de descentralización de las políticas públicas. Como se muestra en el cuadro 2, el trabajo distingue teóricamente dos formas de distribución de poder vertical: la desconcentración territorial y la descentralización territorial. En este apartado buscamos operacionalizar estos dos conceptos.

Para intentar medir el grado de desconcentración o descentralización territorial de una política pública suponemos que la diferenciación conceptual entre estos dos conceptos remite a una distinción de grado de autonomía de los actores locales en las decisiones sobre política pública (Schneider 2003, Harguindéguy et al 2021). Como fue definido anteriormente, entendemos por desconcentración territorial un cambio de sede en las funciones de un organismo hacia una oficina en el territorio, en la medida en que este traspaso no otorga a las nuevas sedes potestades para realizar cambios en las políticas que se ejecutaban en la institución central. De esta forma, la desconcentración territorial está asociada a un movimiento vertical de funciones centrales, y hacia una mayor presencia en el territorio del país. La descentralización territorial en cambio, implica una distribución de poder vertical hacia unidades de menor nivel, brindando altos grados de autonomía a los actores locales en la definición de los cambios de la política pública.

En esta distinción conceptual, desconcentración y descentralización territorial son simplemente un traspaso de funciones hacia unidades territoriales, otorgando a esas unidades diferentes grados de autonomía.

Figura 1

En base a la figura 1 podemos pensar la distinción entre desconcentración y descentralización como un continuo de autonomía. A medida que se va aumentando la autonomía de los actores locales en la definición de la política pública, nos vamos alejando de un modelo de intervención de desconcentración territorial y acercando a uno basado en la descentralización.

Para conocer el nivel de incidencia que tienen los actores locales sobre las políticas públicas, se elaboraron dos índices que buscan medir el grado de autonomía sobre los programas que se implementan en el territorio. Por actores locales nos referimos a las organizaciones sociales locales, las oficinas locales y el equipo técnico local.

El primer índice intenta medir el grado de control local sobre la toma de decisiones en torno al diseño, implementación y supervisión de los programas, resumiendo el grado de participación de los actores locales en diversos aspectos de los programas, y por eso lo denominamos índice de general.

Para su elaboración, en primer lugar se estableció una codificación dicotómica de las diferentes variables que componen las dimensiones referidas a la autonomía para hacer cambios en la política, específicamente aquellos cambios que tienen que ver con capacidad de incidencia en el diseño; en la definición de los recursos humanos y financieros; en la población objetivo y el territorio; y en la definición de los co-ejecutores de la política. En la codificación, cuando el actor central participa de la política el valor de las variables es -1 y cuando participa un actor local toman el valor de 1; si no existe participación de ese actor el valor de las variables es 0. A partir de esta codificación se crearon subíndices específicos para cada dimensión, sumando las variables que componen el total de las dimensiones. Cada índice tiene un rango de -3 a 3 donde -3 indica control máximo por parte de actores centrales y 3 máximo control local. El subíndice de supervisión a diferencia del resto tiene un rango de -1 a 1.

El índice general es el resultado de la suma de las dimensiones del cuadro 4. Como se observa en la tabla siguiente, el índice general es un resumen de diferentes subíndices que buscan medir el grado de control central/local en el diseño, definición de recursos humanos, recursos financieros, población objetivo, territorios en los que se interviene, elección de organismos co-ejecutores y supervisión. La lógica de agregación del índice es la suma simple de las subdimensiones. Como las dimensiones de incidencia de los actores centrales se codifican con signo negativo, y las de los actores locales con signo positivo, el signo resume la mayor incidencia de cada actor: negativo mayor incidencia del actor central y positivo mayor incidencia del actor local. Como se observa en el cuadro 4, el rango del índice es de -19 a 19.

En relación con las variables, las mismas están determinadas por los actores que inciden en la decisión. En este sentido, los actores que intervienen en cualquier política pública pueden ser de carácter nacional, lo que quiere decir que el alcance de sus responsabilidades y medidas adoptadas es el conjunto del territorio; mientras que por otro lado, existen actores de carácter subnacional, cuyo ámbito de actuación se encuentra circunscripto a un territorio determinado. En relación a las capacidades de incidencia que tengan estos actores sobre las distintas etapas de una política, el índice otorga valores negativos a los organismos del Poder Ejecutivo, la dirección de los distintos programas o al equipo técnico central.

Por Poder Ejecutivo, se extiende básicamente a los diferentes ministerios sectoriales y a los organismos descentralizados encargados de la provisión de algunos bienes y servicios. La dirección de un programa alude a una jerarquía menor, pero que mantiene el alcance nacional de sus acciones. Este es el caso de los puestos de conducción de programas que luego pueden tener o no algún tipo de margen para la realización de ajustes territoriales. Finalmente, pueden también participar de la política o programa los técnicos del programa que se encuentran funcionalmente vinculados a los organismos centrales.

Por otra parte, la capacidad de incidencia será de signo positivo cuando participen en las diferentes etapas algunos de los actores locales. En este caso, los mismos pueden ser equipos técnicos locales, una oficina local u organizaciones sociales locales. En cuanto a los equipos técnicos locales, los mismos provienen de los programas que tienen algún tipo de ejecución a nivel territorial. Por lo tanto, son operadores técnicos de un programa. Las oficinas locales son el último eslabón de la cadena de descentralización de un organismo de nivel nacional. Este sería el caso por ejemplo de las direcciones departamentales de algún ministerio, o las oficinas de atención a los usuarios de algún otro organismo nacional. Por último, también pueden incidir en las políticas, organizaciones de la sociedad civil que promueven el abordaje de alguna dimensión específica de los problemas del territorio en cuestión. Estas organizaciones nuclea generalmente a vecinos de la zona.

Cuadro 4. Dimensiones de la autonomía local (I)

<i>Dimensiones</i>	<i>Variables</i>		<i>Rango de subíndices</i>
<i>Capacidad de incidencia en el diseño</i>	Poder Ejecutivo Dirección del programa Equipo técnico central	-1	Índice de control central/local en diseño del programa Rango: -3 a 3.
	Equipo técnico local Oficina local Organizaciones sociales locales		
<i>Capacidad de incidencia en la definición de los recursos humanos a la hora de instrumentar las acciones.</i>	Poder Ejecutivo Dirección del programa Equipo técnico central	-1	Índice de control central/local en definición de recursos humanos del programa

	Equipo técnico local Oficina local Organizaciones sociales locales	1	Rango: -3 a 3.
<i>Capacidad de incidencia en la definición de los recursos financieros a la hora de instrumentar las acciones.</i>	Poder Ejecutivo Dirección del programa Equipo técnico central	-1	Índice de control central/local en definición de recursos financieros del programa
	Equipo técnico local Oficina local Organizaciones sociales locales	1	Rango: -3 a 3.
<i>Capacidad de incidencia en la definición de población objetivo a la hora de instrumentar las acciones.</i>	Poder Ejecutivo Dirección del programa Equipo técnico central	-1	Índice de control central/local en definición de la población objetivo del programa
	Equipo técnico local Oficina local Organizaciones sociales locales	1	Rango: -3 a 3.
Capacidad de incidencia en la definición de los territorios sobre los que se interviene a la hora de instrumentar las acciones.	Poder Ejecutivo Dirección del programa Equipo técnico central	-1	Índice de control central/local en definición de los territorios de intervención del programa
	Equipo técnico local Oficina local Organizaciones sociales locales	1	Rango: -3 a 3.
<i>Capacidad de incidencia en la elección de los organismos co-ejecutores a la hora de instrumentar las acciones.</i>	Poder Ejecutivo Dirección del programa Equipo técnico central	-1	Índice de control central/local en la elección de organismos co-ejecutores del programa
	Equipo técnico local Oficina local Organizaciones sociales locales	1	Rango: -3 a 3.
Supervisión o control del funcionamiento del Programa o Servicio desde el nivel central		-1	Índice de control central/local en la supervisión del programa
Supervisa o controla el funcionamiento del Programa desde los ámbitos locales		1	Rango: -1 a 1.
Índice general	<i>Suma de las dimensiones</i>		<i>Rango: -19 a 19.</i>

Fuente: elaboración propia

Pero además de medir el grado de autonomía de los actores locales con relación al actor central, buscamos operacionalizar su grado de influencia en la gestión de algunos aspectos específicos de la política pública, y también identificar qué tipo de actores locales son los que tienen influencia. Para ello, elaboramos un segundo índice que busca mostrar la profundidad de la autonomía de los actores locales para la toma de decisiones con relación a los recursos humanos y financieros de los programas. En esta segunda operacionalización, se toman sólo aquellas intervenciones en donde exista participación de los actores locales en la definición de los recursos humanos y financieros de los programas, poniendo énfasis en ciertas dimensiones que puedan dar cuenta de la capacidad de influencia que tienen los actores locales sobre recursos humanos y recursos financieros. Al igual que en el primer índice, las variables se codifican de forma dicotómica en 1 y 0, pero a diferencia del anterior, como estas dimensiones refieren sólo a actores locales, únicamente pueden tomar valores positivos. El índice surge de la suma de las variables y tiene un valor máximo de 18 (3x6) y un mínimo de 0.

Cuadro 5. Dimensiones de la autonomía local (II)

	Equipo técnico local	Oficina local	Organizaciones sociales locales
Selección de personal	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1
Definición de perfiles de personal a contratar	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1
Cantidad de recursos humanos necesarios	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1
Vías de contratación	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1
Gastos de funcionamiento del programa	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1
Gastos destinados a los beneficiarios del programa	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1	Recodificación: 0 y 1

Fuente: elaboración propia

3. ÍNDICE DE AUTONOMÍA DE LOS ACTORES LOCALES: LA APLICACIÓN AL CASO DE URUGUAY

En base a los dos índices propuestos, en esta sección se presenta un ejercicio que permite ponerlos a prueba en base a cinco casos particulares del gobierno central uruguayo.

Históricamente, Uruguay ha sido un país altamente centralizado, basado en su régimen unitario y su concentración económica, social y cultural. Con estas características, que se fueron constituyendo a lo largo de su historia, es muy difícil pensar en un país con un alto grado de descentralización. Es más, la propia constitución de los gobiernos de segundo nivel (los Gobiernos Departamentales), tienen las funciones típicas de los municipios latinoamericanos, lo que hace que muchas de las funciones que en varios países se asignaron a gobiernos sub nacionales –sobre todo en los países federales– en Uruguay están concentradas en el nivel central, lo que genera una importante dependencia de la trayectoria con importantes costos políticos asociados a cualquier intento descentralizador (Oszlak, 2014).

Sin embargo, desde el 2005 en adelante con la asunción del Frente Amplio –primer gobierno de izquierda en la historia del país- se ha puesto en agenda la necesidad de profundizar la descentralización del Estado, al punto que ha sido uno de los ejes fundamentales del primer período de gobierno de la izquierda, impulsando reformas tendientes a la descentralización por diferentes vertientes. La mayor reforma institucional en este sentido, fue la creación de los municipios como un nuevo nivel de gobierno, a partir de la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (Ley 19.272), modificando de manera significativa la dinámica política a nivel local.

Por otro lado, también existió una impronta descentralizadora, al menos en el discurso, con el objetivo de modificar el modelo de gestión de las estructuras del gobierno central hacia sus propias unidades territoriales, partiendo de una definición de descentralización como instrumento válido para conocer las particularidades locales, y así intervenir en el territorio con conocimiento de sus intereses. Este discurso desde la izquierda, llama a preguntarse cuál es el nivel de autonomía en las funciones durante los 15 años de gobierno frenteamplista⁴.

Como se mencionó, la gran mayoría de los cometidos esenciales -necesariamente desarrollados por entidades estatales- que en otros países lo cumplen también los gobiernos de segundo nivel, en Uruguay se encuentran altamente concentrados en el gobierno nacional, como puede ser los servicios de educación y salud. Por tanto, dada la alta centralidad, la iniciativa descentralizadora del nivel central, busca un impacto en la distribución de funciones entre las unidades centrales y territoriales del gobierno nacional. En la próxima sección se presentan algunas definiciones metodológicas para el caso.

a. Aspectos metodológicos para la aplicación del índice en Uruguay

En esta sección se destacan algunas características metodológicas que se utilizaron para la aplicación del índice al caso uruguayo. En primer lugar, se tomaron como referencia cinco organismos que tuvieran diversidad en cuánto al campo de política pública al que se orientan, buscando abarcar tanto organismos del área social como productiva, y finalmente se seleccionaron los siguientes ministerios: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) del área social; y Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) del área productiva.

En segundo lugar, realizaron 60 entrevistas⁵ con la siguiente distribución: 20 entrevistas realizadas en el MIDES, 17 en el MVOTMA, 10 en el MTSS, 7 en el MIEM, y 6 en el MGAP⁶. De dichos

4 En las elecciones de 2019 el FA perdió las elecciones nacionales, y desde el 2020 el gobierno nacional está en manos del Partido Nacional, ubicado a la derecha del espectro ideológico. Sin embargo, en este artículo nos centraremos en el análisis de la distribución de funciones durante el período FA.

5 Las entrevistas fueron realizadas entre el mes de enero de 2017 y marzo de 2018. En todos los casos, las entrevistas se realizaron a Directores Nacionales de los Ministerios. En algunos casos, para la recolección de información se realizaron entrevistas complementarias a coordinadores de programas según lo indicado por el referente institucional.

6 El foco del relevamiento estuvo en la Administración Central. No obstante, en aquellos casos en los cuales los entrevistados refirieron a unidades organizativas ajenas al centro ministerial (agencias o Personas Públicas No Estatales por ejemplo) también se concurrió allí. Dos (2) entrevistas fueron realizadas en la Agencia Nacional de Vivienda (servicio descentralizado), una (1) en el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre (persona pública no estatal), y cuatro (4) en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (persona pública no estatal)

encuentros se identificaron 159 programas, sobre los que se profundizó su operativa con el objetivo de conocer el grado de autonomía de los actores locales sobre las políticas.

En tercer lugar, en todas las entrevistas se pidió que se identificaran los programas que se implementan desde su organización, y a cada programa se le aplicó un cuestionario que buscó indagar acerca de las siguientes dimensiones⁷:

Características generales del programa. En esta dimensión se relevaron características que brindan un panorama genérico y contextual del programa, como los objetivos, año de creación, lógica de intervención, referentes territoriales y pautas específicas de intervención territorial.

Diseño e implementación. En esta dimensión se releva información sobre los actores que participan de las etapas de diseño e implementación de los programas, así como el alcance de dicha participación – enfatizando en la participación de los actores locales-: actores participantes del diseño, definición de recursos humanos, definición de recursos financieros, definición de población objetivo, definición de territorios, elección de co-ejecutores y cambios en el diseño e implementación.

Evaluación y regulación. En esta dimensión se releva información sobre los actores que participan de la etapa de control y evaluación del programa, así como las actividades objeto de supervisión -enfatizando en el control que ejercen los actores locales-.

b. Ejercicio de la aplicación del índice de autonomía

Índice 1

El gráfico 1 muestra el promedio y el valor máximo y mínimo del índice general por ministerio. Como se observa, en general existe una baja intervención de los actores locales en el diseño e implementación de la política, ya que sólo en el MVOTMA el valor máximo del índice supera el cero. El valor cero indicaría que tanto actores locales como centrales tienen el mismo poder de influencia en las decisiones de diseño e implementación de los programas. De hecho, el MVOTMA es el ministerio que en promedio presenta el mayor control de los actores locales sobre la definición de los programas, aunque existe una enorme variación entre los programas que se ejecutan⁸. En el otro extremo, el MIEM aparece como el más centralizado, aunque también existe una amplia dispersión entre programas a la interna del ministerio⁹. MIDES y MGAP son ministerios que presentan una menor variación en el grado de control entre los programas y en el panorama general de baja intervención de actores locales, en promedio están a mitad de camino entre MVOTMA y MIEM.

7 El índice busca recabar opiniones de tomadores de decisión acerca de distintos aspectos de la gestión de políticas públicas en el territorio. Esta opción puede ser complementada con datos de los propios programas, pero al momento no existen registros sistemáticos y comparables que permitan medir a la descentralización de esta forma.

8 El programa de mantenimiento y gestión del hábitat tiene un valor de -11 en el índice mientras que el sistema nacional de áreas protegidas tiene un valor de 1.

9 El programa parques industriales que es un instrumento de política industrial que otorga habilitaciones y beneficios para instaladores de Parques Industriales y Parques Científico-Tecnológicos tiene un valor de -8 en el índice mientras que el de canasta de servicios que busca facilitar el acceso de población en situación de vulnerabilidad socioeconómica a una canasta de servicios básicos tiene un valor de -16.

Más allá de las particularidades, como análisis general, todos los organismos presentan niveles muy bajos de autonomía de los actores locales. De hecho, el promedio de los cinco organismos es de -9.04, marcando la fuerte centralidad.

Gráfico 1

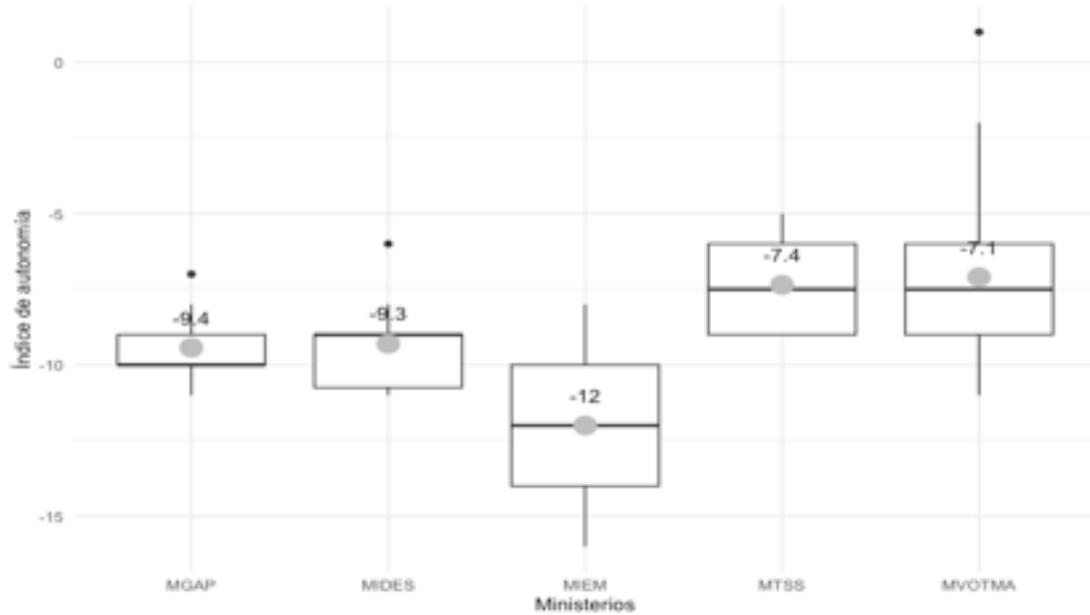
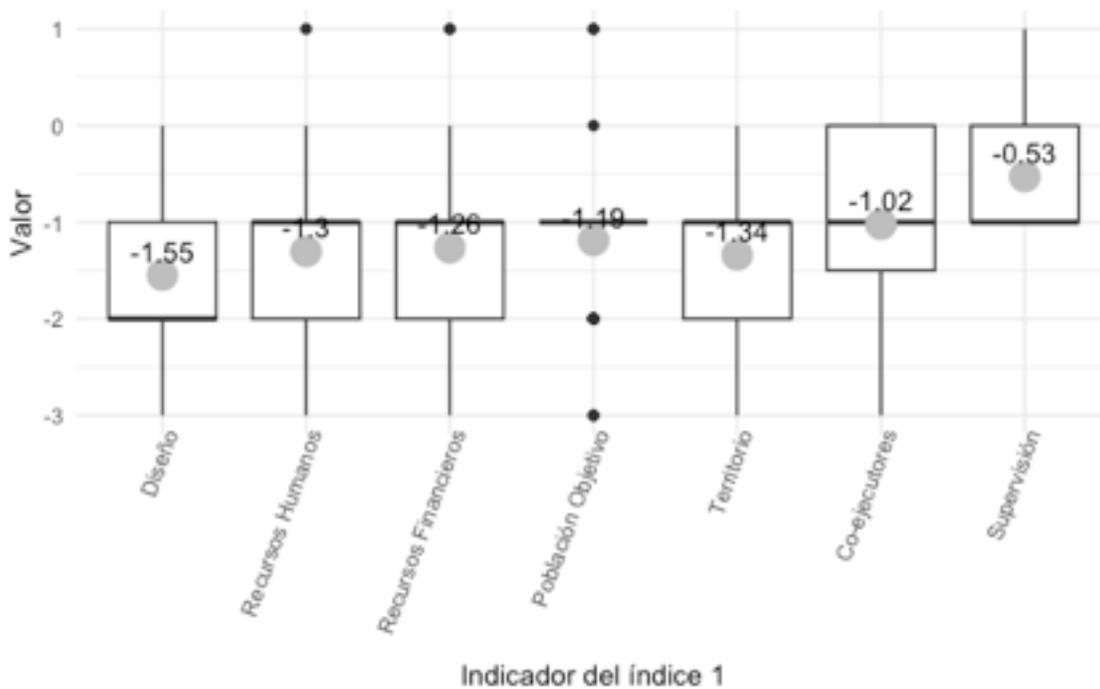


Gráfico 2



Índice 2

El gráfico 2 resume la distribución del índice que mide la profundidad de la autonomía por ministerio. Como puede observarse, en general la influencia de los actores locales sobre las diferentes dimensiones de recursos humanos y financieros es baja. Los encuestados de MGAP y MIEM indicaron que los actores locales no participan de la definición de ninguna de las dimensiones de recursos humanos y financieros consultadas. MIDES es el ministerio con mayor incidencia promedio de los actores locales en la definición de diversos aspectos de los recursos humanos y financieros de los programas, aunque existe una gran dispersión en esta capacidad de influencia a la interna del ministerio. MVOTMA está cercano al promedio del MIDES pero presenta valores máximos superiores a éste y una mayor dispersión entre programas.

Gráfico 3

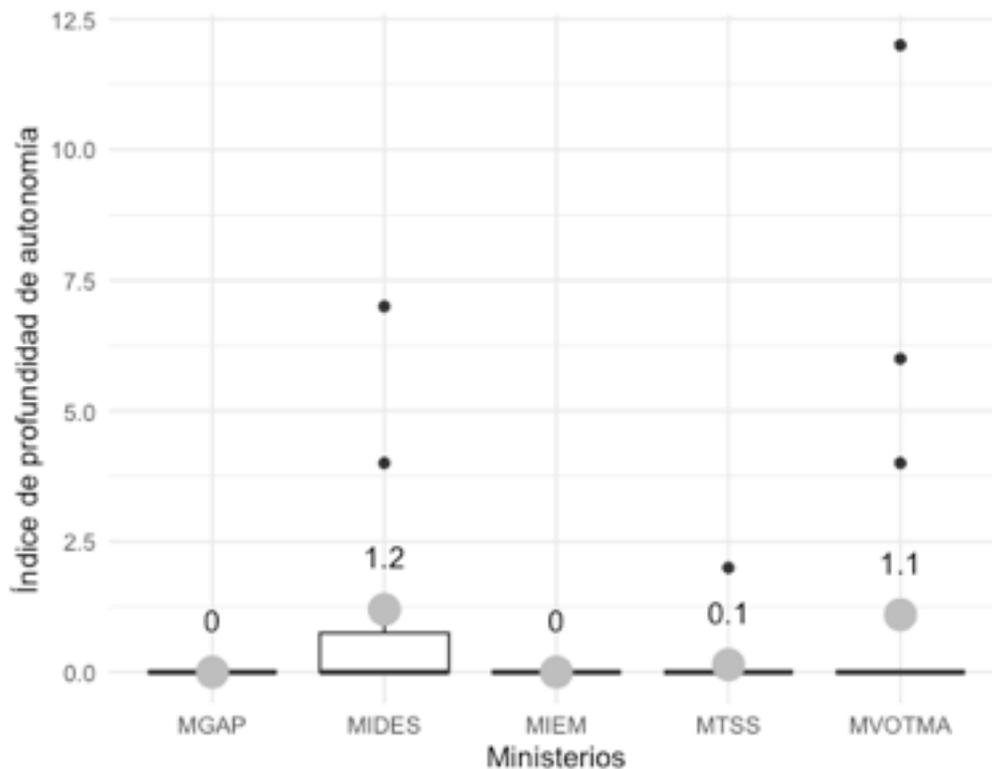
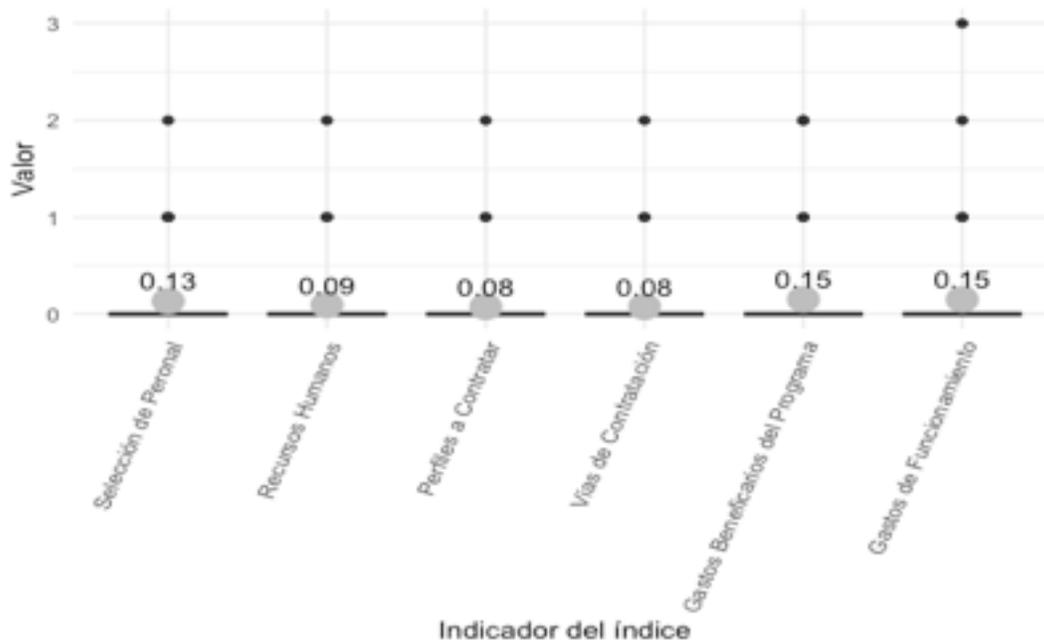


Gráfico 4

4. REFLEXIONES FINALES

Si bien el Frente Amplio colocó como uno de sus principales ejes de reforma la “transformación democrática del Estado”, y específicamente puso énfasis en procesos de descentralización territorial y administrativa, los resultados obtenidos a partir de la aplicación del índice muestran cómo dicho proceso, a nivel de organismos de nivel central, no parece haber avanzado demasiado.

Dentro de una lógica general entre los diferentes organismos analizados de fuerte centralización de las decisiones y procesos de gestión, los datos también indican que existe dispersión al interior de cada ministerio. Esto puede estar evidenciando la ausencia de una planificación explícita desde los mayores niveles jerárquicos por avanzar efectivamente hacia procesos de diseño y/o implementación de políticas públicas más cercanas al territorio. Dicho escenario dejó librada en manos de los mandos medios (directores de división o responsables de programas particulares) la definición de cómo lidiar con este asunto.

Dicha heterogeneidad puede impactar negativamente en la calidad de las políticas públicas, en la medida que se corre el riesgo de generar resultados que refuercen desigualdades previas entre actores o regiones de un país, pero también entre distintos programas. El hecho de que la heterogeneidad se combine con muy baja autonomía por parte de las oficinas locales determina un escenario de extrema rigidez a la hora de gestionar los recursos, lo que termina deslegitimando a los referentes de cada programa ante los distintos actores sociales.

Por otra parte, si bien el ejercicio de aplicación del índice se realizó en pocos ministerios, de los resultados obtenidos se desprende que en aquellas organizaciones vinculadas al sector productivo parece haber menor desarrollo de prácticas tendientes a la descentralización, o al menos en términos de dotar de mayor autonomía a las oficinas locales, a diferencia de lo que ocurre en los ministerios

del área social, que operan en sectores como vivienda o asistencia. En este punto se abre una línea de análisis para indagar en futuros trabajos, ya que las explicaciones podrían venir desde diferentes opciones, como, por ejemplo, el tipo de bienes o servicios ofrecidos, la cantidad de recursos económicos en juego, entre otras.

Si se analiza este proceso a la luz de la creciente tendencia de construcción de iniciativas de políticas públicas de carácter integral, que combinen e integren diferentes sectores para atacar problemas complejos, la baja autonomía identificada repercutirá negativamente en la capacidad de los actores para construir y mantener espacios de coordinación interinstitucional. En el caso del MIDES, por ejemplo, la proliferación de espacios de coordinación interinstitucional o participación social, no fue acompañada de un fortalecimiento de los recursos ni de la autonomía de las oficinas locales, lo que en muchos casos terminó vaciando de contenido a los espacios, ya que cualquier tipo de decisión discutida y acordada a nivel territorial requería algún tipo de validación a nivel central (Midaglia, et al, 2014).

Finalmente, desde un punto de vista político-partidario, la debilidad mostrada en este proceso, más allá de lo discursivo, puede haber repercutido negativamente en las opciones electorales del Frente Amplio. Uruguay combina un Estado unitario y centralizado, con gobiernos subnacionales que gozan de una autonomía importante, y que han consolidado en muchos casos liderazgos muy estables en el tiempo, a partir de prácticas de patronazgo y clientelismo, entre otras. Dichos gobiernos, que en su mayoría están en manos de los partidos rivales, en muchos casos logran visibilizar logros de obras y programas diseñados e implementados desde el nivel central, mostrándolos como propios. De esta manera, lejos de introducir un elemento de competencia electoral, la debilidad territorial podría haber reforzado liderazgos locales fuertemente enraizados.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghón y Krause-Junk (1993) “Descentralización fiscal: marco conceptual”. Naciones Unidas. CEPAL, Santiago de Chile.
- Berthin, G. (2013) “Una primera aproximación a la dinámica y los dilemas de la gobernabilidad democrática sub-nacional en América Latina”, en Zaremberg, G (comp) *Redes y Jerarquías. Participación, Representación y Gobernanza local en América Latina*, FLACSO, Sede México. México.
- Cameron M y Kenneth E. Sharpe (2012): *La voz institucionalizada en las democracias de América Latina*, en “Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias”. Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe (Editores) México, Flacso, 2012, pp. 13 – 38.
- Castillo, M.; Fuentes, G. y Midaglia, C. (2016) “La difícil construcción política de la función de coordinación en el área pública social”. *Estado, Gobierno y Gestión Pública* (Universidad de Chile, Santiago de Chile). ISSN: 0717-8980.

- Eaton, K. (2020). Latin American Politics and the Subnational Comparative Method: Vertical and Horizontal Challenges. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 149-172. doi:10.1017/lap.2020.10
- Eaton, K. (2004). Risky Business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics* Vol. 37, No. 1 (Oct., 2004), pp. 1-22 (22 pages) <https://doi.org/10.2307/4150121>
- Hall, P. (1993). “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.
- Harguindéguy; Jean-Baptiste Paul, Alistair Cole & Romain Pasquier (2019): The variety of decentralization indexes: A review of the literature, *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2019.1566126
- Hooghe, E; Marks, G; Schakel, A; Niedzwiecki, S; Chapman-osterkat, S; Shair-rosenfield, S. *Regional authority index (RAI) v.3*, EU Research Data, 2021, Robert Schuman Centre for Advanced Studies - <https://hdl.handle.net/1814/70298>.
- Khambule, I. (2021) Decentralisation or deconcentration: The case of regional and local economic development in South Africa. *Local Economy*. Vol. 36, v 1.
- Ladner, A. y Keuffer, N. (2018): Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues, *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2018.1464443
- Midaglia, C; Castillo, M, Fuentes, G. (2014) *La coordinación política en los espacios interinstitucionales del MIDES*. Informe técnico en el marco del convenio entre el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y la Dirección Nacional de Gestión Territorial del Ministerio de Desarrollo Social.
- Milanesi, A; Freigedo, M y Carneiro, F. (2019) *Análisis de los formatos organizativos de intervención pública en el territorio*. Informe técnico del Convenio entre el Departamento de Ciencia Política y el Ministerio de Desarrollo Social.
- Minas. R, Wright. S y Van Berkel. R, (2012) Decentralization and centralization. Governing the activation of social assistance recipients in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*. Vol. 32 No. 5/6, 2012. Pp. 286-298
- Montecinos, E. (2006) Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática, VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Guatemala.
- Moreno, L. y McEwen, N. (2005) “Exploring the Territorial Politics of Welfare”. En Nicola McEwen y Luis Moreno (Eds.) *The Territorial Politics of Welfare*. Routledge.
- O’Neill, K. (2003). Decentralization as an electoral strategy. *Comparative Political Studies*, 36(9), 23.
- Orlansky, D. (1998). Las políticas de descentralización. *Desarrollo económico* : 827-844.

- Oszlak, O. (2014). “¿Descentralizar o desconcentrar? Uruguay frente a un dilema no resuelto.” En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año V, N°9: 173-205
- Pierson, P (1995). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* Part of Cambridge Studies in Comparative Politics
- Pollit, C. (2007). “Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management”. En: *The Oxford Handbook of Public Management*, Edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt, Pp. 371-382.
- Schneider, A. “Decentralization: Conceptualization and measurement.” *Studies in comparative international development* 38 (2003): 32-56.
- Selee, A y Peruzzotti, E. (2009) *Participatory innovation and representative democracy in Latin America* Editor: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Baltimore.
- Verhoest, K, Van Thiel, S; Bouckaert; G y Lægreid, P. (2012). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. UK: Palgrave Macmillan.