

## **Experiencias innovadoras en la gestión pública: la transversalidad en la elaboración e implementación de políticas sociales y territoriales en Uruguay**

**Altair Jesica Magri Díaz y Abel Oroño Motta**

---

Mención Honorífica

### **Introducción**

Este artículo presenta el análisis de dos casos de gestión pública transversal en Uruguay: las Mesas Interinstitucionales del Ministerio de Desarrollo Social y la Agenda Metropolitana del Área Metropolitana de Montevideo. No son los únicos casos de aplicación de esta modalidad de gestión, existen otros emprendimientos en este sentido, aunque de menor envergadura o en una fase incipiente.

La modalidad de gestión transversal ha sido encarada en Uruguay como estrategia de comunión de metas y objetivos institucionales en el planteo del Gobierno Nacional, que está en las manos del partido de izquierda Frente Amplio desde el año 2005.

En el artículo, se discuten las debilidades y fortalezas que presenta la aplicación de este modelo de gestión, así como los desafíos que se presentan a la hora de concatenar lógicas políticas con lógicas burocráticas y con lógicas sociales en la implementación de las políticas, cuestiones no resueltas en anteriores modelos de gestión, como lo son el modelo burocrático weberiano y el modelo del nuevo gerencialismo público.

En la primera parte, se desarrolla un análisis teórico sobre las lógicas de cada modelo y las insuficiencias, riesgos y distorsiones de su aplicación concreta. Se discute la complejidad de la gestión en el modelo burocrático tradicional, las críticas que se le hacen desde la teoría de la elección racional y las propuestas formuladas desde este posicionamiento. Se analiza la gestión en el modelo gerencialista, identificando sus insuficiencias, y se analizan las propuestas sobre el tema desde la perspectiva de la Gestión Transversal. En la segunda parte, se examina el caso de las Mesas Interinstitucionales del Ministerio de Desarrollo Social, analizando sus principales características e identificando algunas dificultades. En la tercera parte, se afronta la caracterización y el análisis de la Agenda Metropolitana del Área Metropolitana de Montevideo, identificando potencialidades y riesgos en su aplicación. Finalmente, una comparación entre los dos modelos, apunta a identificar líneas de análisis que puedan contribuir en prospectiva al desarrollo de la gestión transversal.

### **1. Complejidades no resueltas en la gestión pública**

El aparato estatal es un entramado de relaciones sostenido en la interdependencia, aunque el análisis de actividades institucional muestre un escenario fragmentado y autoreferido de organizaciones sectoriales y territoriales. Las relaciones se encuentran presentes en todas las actividades de gestión bajo la forma de articulaciones formales o informales, donde el producto -las políticas- emerge de la colaboración y del conflicto que existe entre las partes, formando una red asimétrica en intereses y capacidades de gestión.

El campo de la conectividad en la gestión, puede definirse como el conjunto de interacciones que se producen -o no se producen- entre todos los niveles de la administración pública, mas allá de la forma y los contenidos que el régimen de Estado proporcione para la organización de las interrelaciones<sup>1</sup>. Hay canales paralelos de comunicación e interacción: uno legal formal que establece la forma y contenido del vínculo y otro informal que se desenvuelve en la contingencia diaria de la acción pública, que ha llegado a validarse en términos de articulación y producción política.

---

<sup>1</sup> Regímenes federales o unitarios, con políticas descentralizadas o centralizadas.

La gestión de las relaciones entre instituciones y entre instituciones y grupos de la sociedad, ha sido un objeto de múltiples enfoques interpretativos que muestran a través del estudio de su estilo y diseño, las lógicas de funcionamiento del aparato estatal en los diferentes ciclos históricos, apuntando críticamente al rol del aparato administrativo y político en la elaboración de cursos de acción. Se cuestiona específicamente las lógicas que movilizan los objetivos de estos cuerpos de gestión pública, así como, su capacidad de operacionalizar políticas en un campo social cada vez más complejo.

La responsabilidad política y la responsabilidad burocrática están en cuestión desde el punto de vista de una matriz de políticas que se considera inadecuada para responder a crecientes demandas tradicionales, a las que se suman las demandas de nuevo tipo. Esto estaría comprometiendo sustancialmente la capacidad de eficiencia, eficacia y efectividad en los cursos de acción, en un marco de acciones con poca capacidad de coherencia entre objetivos y procesos a cargo de los Estados. Se hace necesario entonces, revisar que dicen los modelos acerca del rol del aparato público y las lógicas que mueven a los actores en materia de responsabilidad en el campo de la política pública a la luz de profundas transformaciones en la sociedad y en la esfera pública.

### 1.1 La responsabilidad de la gestión en el modelo burocrático weberiano

A mediados del siglo XX, el Estado Keynesiano de Bienestar (EKB), configuró un modelo específico de interdependencia estatal congruente con el diseño organizacional y funcional de tipo burocrático weberiano, que aplicó una orientación de planificación centralizada de políticas. La lógica político-operativa de este modelo de Estado social y empresario fue actuar en base a la legitimidad racional legal de base weberiana: un cuerpo político responsable, legitimado por la ciudadanía, sustentado en la capacidad de un cuerpo profesional de carrera sujeto a la norma, y el procedimiento en materia de implementación de políticas y del relacionamiento con otras organizaciones políticas y sociales. El campo de la conectividad estatal se puede observar desde esta óptica, como la gestión de la interdependencia en el interior de una pirámide de jerarquías subordinada del ejecutivo nacional. El diseño en esta etapa se caracterizó por un entramado dendrítico<sup>2</sup>, sin canales de relacionamiento transversal entre las partes. El sistema de vínculos entre el centro y la periferia de la malla estatal estuvo signado por la cartera de oportunidades que los actores al frente de las instituciones respectivas pudieran manejar para la obtención de recursos a fin de cumplir con las metas institucionales. La cartera de oportunidades estaba formada fundamentalmente por las capacidades procedimentales de los cuerpos de carrera para desarrollar la función y por las habilidades de los jefes políticos para elevar la posición de la institución en el entramado vincular del Estado.

Como se ha analizado abundantemente, en el proceso de consolidación y expansión del EKB, estos dos canales desviaron sus propósitos, transformándose en otra cosa ajena a los principios fundadores: las burocracias se autoreferenciaron, privilegiando su propia existencia organizacional sobre el fin para el que fueron formadas (servicio público). Los cuerpos políticos vincularon el campo institucional con el escenario de la política, estableciendo en los mismos útiles canales de actividad prebendaria, transformándose en una suerte de empresarios políticos incrustados en la malla estatal. La organización de los recursos internos tendió a sustituir los fines institucionales, el rendimiento fue medido en referencia a la capacidad de los actores de sobrevivir y crecer en un medio relativamente hostil en la competencia por los recursos del Estado.

Estos dos factores, la sobrevivencia funcional de la organización y el crecimiento político a través del uso del aparato estatal, necesitaron de un ambiente con relativa autonomía del resto para reproducirse. El resultado fue una administración estatal fuertemente segmentada entre niveles y entre competencias específicas compartidas. En las políticas públicas esto se tradujo en una producción fragmentada al interior de las organizaciones y también entre ellas, donde los cursos de acción muchas veces fueron respuesta a parte del problema que originó la política, restándole

---

<sup>2</sup> Forma de mano, donde todos los caminos sin conexiones transversales confluyen a un único centro.

efectividad, eficiencia y eficacia a la función y, en definitiva, coherencia al accionar del Estado.

A fines del siglo XX, las soluciones se transformaron en problema, cuestionando la razón misma de la burocracia y proponiendo como solución la reversión del concepto: de la cualidad burocrática *sine ira et studio*, se pasó a recomendar el principio de la responsabilidad; de un concepto de administración de los bienes públicos se pasa a la idea de la gestión pública. Las críticas al mal funcionamiento del aparato estatal atacaron las bases mismas del sistema, fundamentando como patologías generadas en el mal proceso de consolidación, a los principios mismos del sistema burocrático weberiano.

### 1.1.1 Un golpe de péndulo en la concepción del rol público

Entre las décadas de 1960 y 1970 surgen nuevos modelos explicativos y nuevas estrategias, que procuraron una comprensión científica de la política. La Economía inspiró e indujo algunos principios fundamentales de un nuevo enfoque metodológico: la *Teoría de la Decisión Racional*. De la misma surge un conjunto de proposiciones que pueden resumirse en dos grandes bloques: el *individualismo metodológico* y la *racionalidad individual*. El *individualismo metodológico* explica, partiendo de las acciones individuales, los fenómenos de carácter colectivo. Destaca la importancia de las acciones o elecciones individuales no concibiendo ningún determinismo de tipo estructural, considerando que la acción individual responde al criterio económico de la maximización de la utilidad, enfrentándose a las teorías que asumían las relaciones entre Estado y sociedad desde otros ángulos: el pluralismo, el marxismo y el neomarxismo.

La *racionalidad individual* implica que cada individuo es racional, que posee la capacidad de ordenar de manera más o menos completa -en función de la información que disponga- las alternativas entre las que realizará su elección. Esta racionalidad individual no implica la existencia de una racionalidad colectiva. Muchas de las “*paradojas*” que analiza muestran incoherencia entre preferencias individuales y resultados colectivos. Olson (1986) analiza la capacidad de un grupo de individuos para promover la consecución de bienes públicos que sean de interés común de todos los integrantes del mismo. Fija su atención en el tamaño del grupo, partiendo de la hipótesis de que cuanto más grande sea el mismo, es esperable que sus integrantes muestren mayor pasividad y un comportamiento *free rider*. Partiendo de la idea de que un grupo posee un interés u objetivo común, las ganancias obtenidas a través del sacrificio de un individuo son compartidas por todos, hayan o no realizado un aporte personal para ello. Esto implica que en los grupos grandes, los individuos racionales, tienen incentivos para no actuar a favor de sus intereses de grupo.

Olson (1986) señala que los individuos que se benefician, en un sentido general, carecen de incentivos para colaborar voluntariamente en esa acción; presentándose una tendencia a “*dejar que el otro lo haga*”, ya que sin acción personal igualmente se obtiene el beneficio. Estos individuos, a través de un cálculo racional de los costos y beneficios esperables de una acción colectiva, resuelven que la alternativa más “*racional*” es siempre minimizar los costos personales -evitar invertir tiempo y energía o bien asumir cualquier tipo de riesgo- a la espera de obtener finalmente los mismos beneficios que aquellos individuos que realizaron aportes tangibles para ese fin.

Siguiendo los planteos teóricos antes señalados, Olson (1986) plantea que los grupos pequeños y a veces los grupos grandes “*federales*” poseen una fuente adicional de incentivos selectivos. En síntesis, los individuos que pretenden promover acciones colectivas en un grupo tienen más probabilidad de éxito si el tamaño del grupo que desean movilizar es pequeño y si éste es socialmente homogéneo. La constitución de este tipo de grupos, debería ser una de las metas a perseguir para la implementación de una gestión gubernamental adecuada, en términos de ser más eficaz, eficiente y efectiva.

### 1.1.2 La lógica de los funcionarios: Niskanen y los burócratas

Estas teorías constituyen un punto central en las corrientes que buscan solucionar los problemas del Estado de Bienestar Keynesiano, centrándose en el papel y racionalidad de la burocracia interactuando en el sistema, y su relación con la esfera no-estatal. Esta batería

conceptual, junto a las que provienen de las teorías de la administración conjugan en la base del Nuevo Gerenciamiento Público, interpretando la lógica de acción de los burócratas y su relación con los actores políticos dentro del sistema, por ende cómo y que tipo de outputs -productos- ofrecen, al tiempo que canalizan las demandas -inputs- de la ciudadanía. Estas lógicas y relaciones implican el uso de los recursos en cuatro dimensiones: institucional, material, humana y financiera. La teoría se concentra en las ‘perversiones’ de esos usos para prescribir luego las recetas que permitan superar los problemas de allí derivados.

Para Niskanen (1980), el burócrata es un mero maximizador de beneficios, y establece su imposibilidad de actuar según el “bien público”; por la falta de información, los conflictos de intereses y la especialización en su ámbito de acción. En realidad, la maximización del presupuesto puede o no ser consistente con otras metas, pero es esa maximización la que prevalece. En este sentido, presenta a un ser humano con limitada capacidad de creatividad e imaginación para comprender e integrar otros asuntos a su acción, un ser que no refiere sus actos hacia el espacio público, que no participa en política en términos arendtianos. Sin embargo, los Burócratas son actores políticos, en el sentido de que actúan e intermedian las relaciones entre representantes-ciudadanos- estado y sociedad; pero no son actores políticos desde sus preocupaciones en los asuntos públicos.

El burócrata se presenta como un individuo cuya motivación central es la maximización del beneficio propio, que es la maximización del presupuesto para su oficina Niskanen (1980). Esa maximización se sustenta tanto en su racionalidad como en su deseo de supervivencia. La racionalidad, está condicionada por el mejoramiento de variables como el salario, las ventajas del puesto, la reputación pública, el poder, el patronazgo y el output político, que presentan una relación directamente proporcional con el aumento del presupuesto, aunque la facilidad de introducir cambios y la de dirigir se reducen a medida que el presupuesto aumenta. El deseo de supervivencia refuerza la idea de maximización presupuestaria pues necesita mantener motivados a los empleados, por un lado, y conformes a los representantes, por el otro. Esta forma de lógica se desarrolla dentro de los límites del Estado, y es radicalmente distinta a la que se da en las empresas privadas no monopólicas, donde se intenta maximizar el beneficio de tal manera que el producto le implique el mínimo presupuesto.

Un punto no menor, que es necesario señalar, es el posicionamiento pasivo -como consumidores- que adquiere la población, cuyo papel se ve reducido a la elección política. No está implicada entonces, en actividades de control o involucramiento en las políticas y tampoco parece claro que la elección del patrocinador pase por mecanismos de *accountability*. Esta interpretación deriva del hecho que ni siquiera los propios políticos son capaces de conocer en detalle los procesos y mecanismos con los que se producen las políticas. Entonces cabe esperar que la ciudadanía tampoco los tenga, restringiéndose su elección al producto que recibe y los impuestos que debe pagar.

La solución que propone Niskanen consiste, por un lado, en disminuir la cantidad de bienes y servicios producidos por el Estado y transferir la producción a manos privadas, donde las ganancias y no el presupuesto se maximizan, y la eficiencia, en consecuencia, es mejor. Por otro lado, se introduce el concepto de la competencia entre organismos (cuasi mercados) e incentivos para que los individuos aprendan a maximizar los beneficios más que el presupuesto.

### 1.1.3 La gestión del nuevo gerencialismo y las críticas a sus resultados

La argumentación en que se sustentan las propuestas de la Teoría de la Decisión Racional y su implementación desde el Nuevo Gerenciamiento Público, sostienen que son estrictamente técnicas y políticamente neutras. Esto significaría que, en tanto instrumentos técnicos, se podrían utilizar para mejorar el funcionamiento del Estado, en sintonía con las preferencias sustantivas del partido de gobierno, cualquiera fueran éstas. Bresser-Pereira (2001) sostiene explícitamente esta posición, incluso en su desempeño personal en el gobierno brasileño, y define la orientación impulsada como “*reforma gerencialista de orientación socialdemocrática*”, argumentando la

coherencia entre los instrumentos de la NGP con una gestión de tipo progresista.

Sin embargo, otros autores sostienen una mirada que cuestiona la presunta neutralidad política de dichas medidas (Narbondo y Ramos, 2001. Narbondo, 2003. Oszlak, 2001) ya que restringen la capacidad estatal de incidir en el diseño e implementación de las políticas. Por tanto, condicionan el curso de acción de la gestión.

Algunas de las limitaciones generadas por las prescripciones gerencialistas, con la intención de imprimir una orientación adecuada a la complejidad de la gestión gubernamental, redundaron en que se reprodujeran algunos de los efectos ya diagnosticados para la insularidad burocrática:

- La introducción de la competencia entre agencias estatales dificultó la transparencia de la gestión, ya que la lógica del funcionamiento competitivo determina la necesidad de no divulgar los detalles internos de cada agente para poder efectivamente competir. Es imprescindible mantener en reserva las eventuales ventajas comparativas para capitalizarlas en su propio beneficio.
- Las privatizaciones, al reducir el ámbito de acción estatal disminuyeron, de hecho, las competencias y la capacidad de incidencia pública.
- Las medidas que propendieron a limitar la acción estatal solamente al rol regulador y que eliminaron o prescindieron de toda capacidad de implementación, dejaron en manos de los regulados toda la información de los procesos. Por lo tanto, en ausencia de alternativa estatal, la gestión quedó, en buena parte en manos de los propios regulados. Esta situación restringió la posibilidad práctica de un cambio en la orientación de la gestión.
- El control que sólo refiere a los resultados, limitó la capacidad de incidencia en la gestión de la agencia por el mando político en función de la coyuntura y también la posibilidad de adoptar acciones preventivas.
- Al disminuir los controles de los procesos de las políticas, se amplió la posibilidad para erosionar la calidad y la legitimidad de los productos o resultados, así como la transparencia de la gestión.

## 1.2 La mejora en la gestión en la concepción de nuevas orientaciones gubernativas en el escenario latinoamericano

Los primeros años del siglo XXI significaron, para muchos países de América Latina, el estreno de gobiernos con orientación de izquierda o progresistas<sup>3</sup>, donde, entre los ejes de sus propuestas, la mejora de la gestión pública en términos de eficiencia y efectividad constituyó un campo principal en las preferencias políticas.

Los principios rectores de una gestión vinculada a orientaciones de izquierda (o progresismo), estarían referidos en sus aspectos operativos a la transparencia de lo actuado frente a los ojos de la ciudadanía y al ejercicio de control ciudadano de esas actuaciones. La transparencia sería un principio operativo central desde una mirada progresista, ya que estaría propiciando la responsabilización de los gobernantes ante el Demos. La existencia de esta responsabilización -accountability- generaría incentivos para el involucramiento ciudadano en las cuestiones de gobierno al otorgar efectividad a las percepciones ciudadanas sobre el desempeño de los gobernantes. Este involucramiento significaría, por un lado, acceder a mejores decisiones, en tanto tomadas en forma pública -de alguna manera por todos- y, por otro lado, esa ampliación de la participación concretaría la práctica de una democracia de mejor calidad, al introducir instrumentos de gobierno con la ciudadanía. Una gestión de este tipo, estaría cuestionando el principio maquiavelista de “razones de estado” y aplicando la prescripción de que ante los problemas operativos de la democracia, lo adecuado es más democracia y no menos.

El control ciudadano también sería un principio operativo central, ya que estaría propiciando la incidencia -en clave política- de los gobernados. Esta incidencia durante la gestión significaría,

---

<sup>3</sup> Países con gobierno de partidos de izquierda: Brasil, Uruguay y Chile. Con gobiernos con orientación antiliberal, autodenominados progresistas y con una fuerte impronta nacionalista: Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. En la mayoría de los países los nuevos gobiernos atendieron a la reforma en el sector público como un factor primordial de la gestión, aunque con énfasis y diferencias en los procedimientos.

por un lado, generar mecanismos para mejorarla como resultado de la observación universal y establecer la posibilidad de correcciones de rumbo en sintonía con la coyuntura, por tanto disminuyendo las posibilidades de error. Por otro lado, la posibilidad de control ciudadano efectivo, introduce mecanismos para evaluar más precisamente a los gobernantes y permite transmitir las percepciones de los gobernados para que aquellos actúen en concordancia con las preferencias del Demos.

Complementariamente, estos principios operativos de transparencia y control deben estar relacionados a las preferencias sustantivas de la fuerza política gobernante, esto es, mejorar la equidad distributiva del ingreso nacional, mejorar la calidad de vida de los gobernados y hacerlo en términos de eficacia, eficiencia y de efectividad<sup>4</sup>, esto es, identificando los instrumentos para alcanzar aquellos objetivos y utilizarlos adecuadamente sin dilapidar recursos. Se constituye una preferencia sustantiva, el mejorar la calidad de una democracia que asegure la continuidad del involucramiento de todos en la asunción de las decisiones colectivas vinculantes.

A los efectos de generar incentivos para aumentar la transparencia de la gestión se hace necesario reforzar los mecanismos de *responsabilización (accountability)* y de *información*. Los mecanismos de responsabilización a reforzar pueden ser agrupados en tres tipos de modalidades: a). La *responsabilización vertical*, limitada a lo electoral, en que la ciudadanía tiene la oportunidad de expresar su opinión y de adjudicar responsabilidades a los actores políticos mediante el voto; este aspecto se supone resuelto en las poliarquías actuales; b). la *responsabilización horizontal* (O'Donnell (2001), que refiere a la rendición de cuentas entre agencias, sobre actos eventualmente ilegales. La distribución del poder y el control mutuo entre agencias establece mecanismos de accountability. Además de la rendición de cuentas propiamente dicha, esta modalidad es esencialmente generadora de información que, hecha pública, contendría o limitaría eventuales desviaciones, e induciría a una mejor gestión; c). la tercera modalidad, denominada por O'Donnell (O'Donnell:2001) *horizontal 'societal'* establecería la posibilidad de exigir responsabilidad a los gobernantes directamente por la sociedad civil a través de mecanismos adicionales al voto.

La otra dimensión en consideración, es la información. La posibilidad de una gestión adecuada necesita de una información con circulación horizontal, que habilite a opinar sobre la gestión, a advertir incongruencias con el mandato ciudadano y a controlar efectivamente, desde el conocimiento de los hechos. Para ponerlo de otra forma: la información insuficiente conduce a que las decisiones gubernamentales sean opacas para el ciudadano. En este sentido, las medidas para disminuir las restricciones informativas deben enfocarse en tres aspectos:

1) medidas institucionales, tales como facilitar el acceso a expedientes, habeas data y similares.

2) Actitudinales, desde la burocracia, tales como oficinas de información, o de gestión de recursos materiales, como el diseño de los locales para el desempeño de funciones a la vista del público y el manejo de RR.HH., tales como la distribución de personal capacitado para la atención al público.

3) Tecnológicas, utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, en un cuadro global que permita su actualización en tiempo real, así como el acceso múltiple por el ciudadano.

---

<sup>4</sup> La dimensión de la **eficacia** alude al cumplimiento de las metas que se propuso alcanzar la política en cuestión, al desarrollar las actividades previstas. En resumen, una política concreta fue eficaz si cumplió los objetivos cuyo diseño estableció.

La dimensión de la **eficiencia** se refiere a la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados. Una política concreta fue eficiente si alcanzó las metas con el mínimo uso de recursos posible.

La dimensión de la **efectividad** supone cotejar si, logradas las metas establecidas en la política, se generó el impacto deseado, el cambio en la realidad concreta que se pretendía. En este sentido analizar la efectividad de una política implica abordar la evaluación de su diseño, si el impacto finalmente se produjo, la política fue efectiva, si no se produjera no fue efectiva, aunque pudiera haber sido eficaz y eficiente en el uso de los recursos.

## 2. La Gestión Transversal: herramientas para el control y la coherencia de la gestión estatal

Apuntando a la calidad de la democracia, una gestión gubernamental moderna que supere las insuficiencias tanto del modelo burocrático weberiano, cómo del modelo gerencialista, debería propender a establecer institucionalmente todos los mecanismos de control ciudadano posibles. En esta dirección es útil la distinción analítica de control de **qué**, de **quién** y de **cómo** controlar.

\* **Qué controlar.** Las opciones que se presentan son el control de los procesos, el control de los resultados y el control de la gestión. El *control de los procesos*, constituye los mecanismos clásicos (Lerner y Groisman, 2005) e implican un concepto un poco más restringido que el actual de accountability o de responsabilización. Estos controles, de los cuales una gestión moderna no debería prescindir, refieren al ámbito esencialmente jurídico y se concretan en el examen de la conducta del gobernante, constatando el cumplimiento de las normas políticas, administrativas, civiles y penales. Parte de la base de que el *cómo* se decidió es importante al aportar garantías procesales públicas y democráticas de respeto a las normas establecidas, supone el haber actuado sin transgresiones, pero no constata el haber cumplido con el mandato recibido del cuerpo elector.

El *control por resultados* (Hintze, 1999 y 2003), en principio atendería a la medir la eficacia de haber alcanzado los objetivos propuestos, sin embargo, debe atenderse el riesgo de minimizar el procedimiento en aras de dichos resultados.

El *control de gestión* (Hintze, 1999), si están debidamente contemplados los aspectos procedimentales debería controlar el actuar dentro de las normas, el obtener los resultados esperados y el lograr el mejor manejo posible de los recursos disponibles.

\* **Quién controla.** El control puede habilitarse desde: 1) desde distintas agencias estatales; 2) desde agencias especializadas; 3) desde los ciudadanos, individualmente considerados; 4) desde la sociedad civil, en tanto habitantes; 5) desde los 'clientes', en tanto consumidores. A los efectos de fortalecer la transparencia de la gestión y el control de la gestión gubernamental por los gobernados, son especialmente relevantes los mecanismos que refuerzan la posibilidad de control por parte de los ciudadanos-electores, y de los habitantes. El control desde la sociedad civil puede, a su vez, ser habilitado a nivel individual estricto, a nivel de organizaciones no gubernamentales o a nivel de organizaciones insertas institucionalmente. El control desde los 'clientes' (Alfor, 2002 y Oszlak, 1999) implica una visión mercantilizada que no parece estar en la sintonía de una mirada progresista de la gestión gubernamental.

\* **Cómo se controla.** El mecanismo fundamental de control democrático es, en primer lugar el voto, que permite la rotación de la elite gobernante y que estaría contemplado en todas las poliarquías modernas. Un segundo mecanismo de control estaría constituido por la posibilidad de juicio político al gobernante, incluso llegando a la revocación, que formalmente existe aunque sea poco utilizado. Un tercer mecanismo sería la existencia de institutos de democracia directa complementaria a la gestión gubernamental representativa, que posibilitara rectificaciones de decisiones concretas pero relevantes. Su existencia está poco difundida, institucionalmente hablando, pero constituye un potente instrumento de control, tanto en su uso como en la amenaza de hacerlo. Un cuarto aspecto, sería la existencia de mecanismos de participación que viabilizaran rectificaciones de decisiones más de tipo micro o meso, durante la propia gestión, esto es de decisiones de menor envergadura que las dirimidas con institutos de democracia directa. Si se lograra potenciar este último tipo de mecanismos se estaría propiciando el control por parte de los ciudadanos, por parte de los habitantes y por parte de la sociedad civil.

Para poder efectivizar esta participación es imprescindible impulsar medidas institucionales que fomenten la circulación horizontal de la información y el desarrollo de formas concretas de incidencia en la gestión a través del control de los gobernados. En este sentido, el modelo de gestión transversal, además de intentar resolver algunas insuficiencias del modelo gerencialista, generaría espacios de efectivo control ciudadano. Para esto es indispensable la descentralización gubernamental, ya que la incidencia sobre la gestión en cuestiones de coyuntura sólo es viable con una corta distancia entre el decisor y el gobernado.

En la estrategia que pretende potenciar la gestión progresista, el dilema se traslada a qué tipo

de descentralización se implementa. El esquema neoliberal (Oszlak, 1999), que busca “impermeabilizar” al estado central de las demandas de la sociedad -percibidas como exceso de demandas en esta concepción<sup>5</sup>- con adjudicación de responsabilidades adicionales a los gobiernos subnacionales sin los recursos correspondientes, no es el más adecuado. El modelo de descentralización política más en concordancia con una gestión progresista sería aquél que acerque las decisiones a los gobernados, para poder instrumentar un mejor y mayor control, así como una mejor información y más fluida circulación de ella. Al reducirse el ámbito de referencia, el asunto se transforma en más “dominable” para el ciudadano y se posibilita, también, la generación de fuentes alternativas o complementarias de información, con lo que se propicia una mayor transparencia.

### 2.1 Coherencia entre fines y procedimientos

Los reclamos de coherencia para las políticas públicas que se implementan bajo el marco gubernamental son recurrentes en el análisis de diagnóstico y perspectiva en los enfoques que hemos revisado. En este aspecto, en los diferentes modelos implementados, es escaso encontrar alguna formulación respecto a los contenidos y formas de desarrollar campos de convergencia para la concurrencia de objetivos a través de arreglos institucionales. Definimos como un principio de coherencia en política pública a aquellas decisiones y articulaciones que suponen grados mínimos y aceptables de correspondencia entre objetivos políticos e instrumentos de implementación, que hacen que se realicen acciones complementarias y concurrentes entre diferentes entidades públicas o público-privadas, reduciendo los márgenes de contradicción entre diferentes cursos de políticas que apuntan sobre un mismo universo social. Coherencia es entonces: la propiedad que hace que una o más acciones puedan ser percibidas como una unidad y no como una sucesión de acciones sin conexión lógica entre sí. Desde este punto de vista, la acción del Estado en materia de actividades intergubernamentales debe mostrarse en al menos tres niveles de coherencia:

i. una coherencia global, que hace a los principios generales del Estado que guían la acción política, a los cuales los gobiernos se alinean y sin la cual, se rompe el sentido de unidad de la esfera pública; ¿coherencia externa de cada política?

ii. una coherencia secuencial, delimitada entre las líneas operativas que implementan las instituciones como un todo, amalgamando y ordenado a los fines y metas del Estado, de tal forma que la no aplicación de una política perjudique directa o indirectamente otro campo de acción del Estado.

iii. la coherencia interna o específica, que cada institución desarrolla de acuerdo a sus metas y objetivos particulares, sin entrar en discordancia con otras, de tal modo que se establezca una relación vinculante entre la política y el universo receptor de múltiples cursos de acción.

La coherencia de y entre ¿interna y externa? las políticas sectoriales, se transforma en una “*rara avis*”, desde el momento en que el Estado en sus múltiples manifestaciones debe de responder a múltiples demandas de diferentes grupos de la sociedad. La misma esencia y origen de las demandas estaría determinando en un eje entre suma cero o de relativa cooperación. En la década de los 60’s, Lowi y Salisbury (Lowi y Salisbury: 1965) recrearon una tipología de acciones de distribución y regulación del Estado, partiendo de la identificación de los patrones de demanda y los patrones de distribución. En el caso específico de las políticas sectoriales, es posible observar su vocación distributiva y redistributiva, lo que significa, que su efectivización está signada por juegos de suma cero y juegos de dilemas de acción colectiva con escasa cooperación entre los campos de políticas.

El rol del Estado necesariamente es diversificado y el mayor grado de coherencia en el accionar público está ubicado en el nivel de intereses globales del Estado. Los otros niveles -secuencial y específico-, tienen baja resolución normativa en cuanto a mecanismos de articulación y

---

<sup>5</sup> Huntington, Crozier y Watanuki fueron los impulsores de esta concepción de un Estado cooptado por la demanda politizada. En: “La crisis de la Democracia”, New York University Press, NY, 1975

agregación, dejando librada la posibilidad de introducir márgenes aceptables de coordinación *ad hoc* para amortiguar los defectos del diseño competencias y funciones estatales. En este caso, las probabilidades de concurrencia está en los actores y no las instituciones que tienen la competencia de llevarlas a cabo.

Desde algunos ángulos interpretativos, la coherencia se presenta como un desafío organizativo que recorre el espacio intra e inter institucional que no ha podido ser solucionada tampoco por el nuevo gerenciamiento público. El modelo gerencial, fundamenta que la compartimentación bajo la forma de agencias autónomas en funciones y recursos, soslaya el aislamiento de la elección racional de la política, transformando el problema en un factor organizativo, donde las agencias o, unidades ejecutoras de las políticas, deben, por su propia lógica mantener el campo de la coherencia en la elaboración de las políticas como forma de evitar superposiciones institucionales que atentan contra su propia sustentabilidad en el escenario político-institucional.

La coherencia en la producción de políticas públicas no es un problema organizativo del Estado y de los Gobiernos, sino que, es un problema político y más específicamente referido a un problema estratégico de naturaleza política. Los problemas se presentan cuando los Gobiernos desde el punto de vista de la lógica esencialmente política, se orientan a sus electorados, respondiendo singularmente a las especificidades del universo de demandas. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de las instituciones, la lógica determinada por fines, competencias, capacidades y funciones institucionales puede colisionar con la lógica del gobierno. En este marco de relacionamientos de distinta naturaleza, no es posible medir la coherencia del Estado, más allá de los principios fundantes en el marco jurídico sobre fines y competencias del aparato público.

## 2.2 Gestión Transversal: fortalezas y debilidades del enfoque

En el marco conceptual que respalda al modelo de gestión transversal (Serra: 2005 entre otros), puede leerse un intento por retornar a la creencia en las capacidades del Estado para solventar los problemas de la distribución de bienes y servicios. La fundamentación que se hace de la propuesta reconoce que el Estado -y los Gobiernos- se debaten entre dos tensiones fundamentales. Por un lado, la complejidad de la demanda social, que se manifiesta en el incremento de la distancia en la escala de estratificación social y, por otro lado, la balcanización institucional del Estado.

La remercantilización del acceso a bienes básicos del bienestar social, la relocalización residencial de grupos sociales en territorios sin equipamiento básico (fenómeno de metropolización), constituyen algunos de los puntos de demanda que los Estados y Gobiernos mantienen en el debate de las políticas. Por efecto de las crisis de principios de siglo, extensos grupos han quedado por fuera del sistema de prestaciones del Estado (en especial por el decrecimiento del empleo formal que actuó en el EKB como reaseguro de integración social a través de las prestaciones sociales básicas), y frecuentemente van atados a problemas de necesidades básicas insatisfechas. Son grupos vulnerables en términos de integración social requiriendo una especial atención de la esfera pública por dos factores: la escasa capacidad de demanda relacionada a la capacidad de organización social y la ubicación territorial de estos grupos en la periferia de los centros urbanos sin equipamientos básicos.

La otra tensión refiere a la poca capacidad de especialización del Estado y la balcanización institucional que lleva a que muchas veces, se repliquen las mismas prestaciones por instituciones diferentes sin comunicación entre ellas, lo que redundaría en una baja performance de un indicador importante al interés de los gobiernos: la eficiencia, se gasta más por la duplicación de los servicios y los mismos ponen en duda su calidad pudiendo afectar la efectividad de las políticas por las falencias estatales antes mencionadas. Esta forma de generar políticas de bienes y servicios en marcos institucionales sin recursos ni especialización en esta nueva materia, da el carácter de medidas paliativas del problema sin llegar a soluciones sustentables para la institución y para los grupos beneficiarios.

La propuesta de la gestión transversal vuelve a generar espacios de confianza en la esfera estatal, proponiendo la necesidad de disponer de una visión integrada de las necesidades de determinados segmentos de población considerados prioritarios para la acción pública. Así mismo, propone activar la capacidad de coordinación y cooperación interestatal ofertando desde los sectores idóneos soluciones integradas en paquetes de políticas.

### 2.2.1 La naturaleza de la GT: las *politics* que hacen *policies*

Hasta el momento hemos realizado un análisis desde el punto de vista de la gestión y sus atributos esenciales. Sin embargo, es imprescindible considerando la complejidad de la acción gubernativa del Estado, plantearnos un análisis desde el vínculo entre la política y las políticas. Cómo la política adquiere valor de variable independiente sobre las políticas públicas y sus formas de organización.

La gestión transversal es presentada como un modelo organizativo que se sitúa en el corazón del Estado, dentro de una institución o por fuera de ellas. “[...] *es al mismo tiempo un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación a algunos temas para los que una organización clásica resulta inadecuada*” (Serra:2005-3). Si bien puede ser relacionada con el campo de las relaciones intergubernamentales, los impulsores argumentan que no debe confundirse con otros tipos de coordinación que hace a la concurrencia de objetivos interinstitucionales, porque la GT se ubica como una variable aleatoria y coyuntural en la vida de las mismas, porque refiere a temas concretos, temporales y en general con pocos antecedentes en la operativa de las instituciones.

Sin embargo, la GT si bien tiene una justificación de tipo organizativo de temas emergentes en la argamasa estatal, tiene fundamentalmente una esencia política por varias razones. En primer lugar, porque reconoce la transformación de nuevos temas sociales en temas de razón política. La asunción de integrar otros temas a la agenda de políticas sociales, es un tema fundamentalmente de decisión política, respondiendo a principios y objetivos políticos, se transforma en tema de política pública.

En segundo lugar, su naturaleza se mantiene en la esfera de la política porque este tipo de formalización relacional carece de legitimidad formal. Está basada en la racionalidad de la política y sus actores, debe de contar con la voluntad política para que las instituciones se vinculen bajo nuevos criterios de cooperación y coordinación, compartiendo el problema, lo que supone nuevos criterios de relacionamiento y nuevas arenas de articulación de intereses, por ejemplo: arenas de asignación de recursos que necesariamente deben de ser compartidos.

En tercer lugar, no tiene un marco legal que la sustente por sus mismas características de aleatoriedad temática y *ad hoc*. Es en definitiva, un mecanismo de *politics* para la formación de *policies*. Sin un campo propicio desde la agregación política, no sería posible establecer políticas bajo esta forma de gestión, porque las falencias que se han analizado anteriormente en el cuerpo burocrático no han sido resueltas e inhabilitan la emergencia de iniciativas desde esa esfera.

Sin embargo, es posible reconocer, que el modelo trata de contestar a una crisis de legitimidad, aún presente en el Estado y en los partidos políticos, para generar consensos, agregar intereses, articular combinaciones posibles, elaborar, adjudicar y aplicar reglas y elaborar sistemas de comunicación y control sobre las acciones (Almond y Powell:1976). La GT es una alternativa de relaciones reales que planea sobre un campo de relaciones formales, una nueva arena que surge como forma de enfrentar situaciones nuevas sin contar con capacidades institucionales adecuadas.

### 2.2.2 La sostenibilidad del modelo

Las medidas institucionales que buscan implementar y fortalecer una gestión transversal - implementada a partir de la voluntad política- deberían estar guiadas, no sólo por la búsqueda de eficacia, eficiencia y efectividad en el manejo de la cosa pública, sino también por sostenibilidad del modelo, lo que puede concretarse a través de la consolidación de *coaliciones inclusivas*, en el sentido de Olson, para generar incentivos de atención sobre el producto global y no solamente sobre

la cuota parte del grupo de interés, civiles o de las distintas agencias estatales con competencias compartidas.

Por otro lado, la sostenibilidad de una gestión transversal dependerá de su capacidad para reconstruir la *coalición de bienestar*, en el sentido de Niskanen (1980), maximizando el presupuesto, pero estableciendo la necesidad de justificarlo ante patrocinantes globales (no sólo los de demanda alta) y en condiciones de publicidad y transparencia adecuadas, que permitan un amplio y variado control social. Este cuadro seguramente permitiría eliminar o atenuar los intersticios perversos detectados por el autor en el funcionamiento burocrático, a la vez que inhibiría los efectos negativos de sus propias prescripciones.

**Cuadro n° 1**  
**Atributos de la gestión en diferentes modelos**

<b>Modelos y atributos</b>	<b>Estado de Bienestar: Burocrático weberiano</b>	<b>Estado liberal: enfoque (modelo) gerencialista</b>	<b>Estado en Gestión Transversal</b>
<b>Legitimidad</b>	electoral	tecnocrática	electoral, participativa, efectividad
<b>Coherencia</b>	conducción política/solvencia burocrática	conducción política/eficacia de mercado	conducción política/transparencia, impacto de las políticas
<b>Control</b>	de procedimientos	por resultados	de la gestión
<b>Información</b>	circulación entre élites burocráticas	segmentada en grupos públicos y privados	posible de incorporar dimensión horizontal e inclusiva
<b>Eficiencia</b>	difícil	posible por agencia, difícil en términos agregados	posible en términos agregados
<b>Eficacia</b>	posible	posible	posible
<b>Efectividad</b>	difícil	difícil	posible
<b>Información transversal</b>	difícil	Inhibida por lógica del modelo	Propiciada por lógica del modelo

### **3. El caso de Uruguay: la aplicación de la GT en políticas sociales y políticas territoriales**

#### **3.1 La matriz de políticas públicas y el entramado relacional en Uruguay**

La República Oriental del Uruguay se ubica en la cuenca del Río de la Plata, colindando con las Repúblicas Federativas de Argentina y Brasil. Su historia independiente nace en 1825, como resultado de acuerdos políticos entre Inglaterra, Francia, Brasil y Argentina, que hacían del control del estuario platense una estrategia económica, como boca de entrada de productos a la región. Desde sus comienzos se constituye en República con un régimen de Poderes de Estado unitario en el territorio nacional. No obstante, en el correr de los siglos XIX y XX, se crea y amplía el nivel subnacional bajo el nombre de Departamentos, que son gestionados por Gobiernos Departamentales a cargo de un Ejecutivo y un Legislativo (Intendentes y Juntas Departamentales).

Al marco de República unitaria, corresponde un diseño de políticas centralizadas en el aparato central del Estado. Las políticas económicas -fiscales, financieras, monetarias-, sociales -salud, educación, vivienda, alimentación y seguridad social-, de infraestructura -vialidad, servicios de agua, saneamiento, luz, teléfonos, control de espacios terrestres, marítimos y aéreos, etc.-, están a cargo de Ministerios dependientes del Ejecutivo nacional y de sectores descentralizados en Empresas y Entes estatales.

##### 3.1.1 la matriz estatal para la gestión política de las políticas

Desde muy temprano en el siglo XX, Uruguay fue reconocido como un país pionero en el desarrollo del bienestar social (Filgueira y Filgueira: 1989). El sistema político, compuesto por dos partidos anteriores al surgimiento de la República, desarrolló durante las primeras décadas del siglo una gimnasia de pactos tendientes a consolidar una ciudadanía compuesta en su mayoría de inmigrantes europeos, con el acceso a bienes sociales a través de las prestaciones del Estado.

“En 1919 un pacto entre los dos grandes partidos y sus fracciones permitió retomar el ritmo

*de las estatizaciones y las leyes sociales. Aunque las políticas sociales fueron aplicadas de acuerdo con modalidades particularistas, clientelísticas ; en su formulación a nivel genérico, en tanto leyes y decretos se recurrió a una retórica universalista”* (Filgueira y Filgueira: 1989-12)

Sobre estas dos bases, la orientación estatista y la alta capacidad de agregación política se formó una sólida matriz de políticas que caló rápidamente en la ciudadanía. Las políticas públicas se transformaron en la variable dependiente de la acción partidaria y de una burocracia fuerte, consolidada a partir de la década de 1930. La gestión de las políticas públicas tuvo por lo tanto un componente que a la larga será criticado, por el rol desmedido del sistema político en el entramado estatal. Las bases de las críticas liberales de la década del setenta, se fundan en la creencia de la captura política del Estado por parte del sistema político, que desarrolló bastas redes de clientelas y de buscadores de rentas a través de las instituciones.

*“El sistema bipartidario, lejos de asumir un proyecto innovador, se orientó a lograr el monopolio del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil al precio de su propia decadencia. Redujo así progresivamente la capacidad de gestión estatal de un país [...] que ingresaba a una etapa de estancamiento económico y de ausencia de imágenes y proyectos para modificar su situación”* (Rama: 1987-78).

### 3.1.2 la dimensión sectorial en el diseño de las políticas

La implementación de políticas se enmarca en un diseño institucional sectorial y una orientación de carácter universal con excepción de las políticas sociales que combinan la universalidad con la focalización. No existen formas legales que prescriban algún tipo de articulación sectorial para la elaboración e implementación de políticas. El antecedente más aproximado a una articulación intersectorial es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en la órbita de la Presidencia de la República y que, con diferentes énfasis en cuanto a su rol en el sistema estatal, ha desplegado siempre una fuerte incidencia en el resto de las instituciones, especialmente con el manejo de incentivos de distribución de recursos extrapresupuestales.

El análisis encuentra recurrentemente el tratamiento de problemas sociales desde diferentes instituciones y con diferentes enfoques interpretativos, que muchas veces entran en contradicción entre sí. No obstante, es posible registrar numerosas instancias *ad hoc* con el propósito de coordinar acciones del Estado. Sin embargo, en el largo plazo, pocas arribaron a procesar marcos de relacionamiento estables y productivos. La dependencia del vínculo institucional con la voluntad política de los actores, deja librado al sistema de incentivos que estos tengan, la continuidad de la asociación de intereses.<sup>6</sup>

### 3.1.3 crisis y reforma del Estado

El Uruguay se destacó por una implementación temprana del modelo Estado de Bienestar Keynesiano, asumiendo con énfasis la intervención activa en rubros de la economía, en la regulación de las relaciones entre trabajo y capital a través de marcos legales de protección al empleo y al desempleo y en la provisión de políticas sociales, donde la protección de carácter universal fue asegurada por la incorporación al mercado de trabajo.

La crisis económica global de principios de los años 70's también afectó al país, principalmente en la estructura productiva del sector industrial, generando un impacto social de magnitud. Desde los centros urbanos y también desde el medio rural se expulsó población hacia la periferia de las ciudades, constituyéndose cinturones de pobreza alrededor de las principales ciudades.

También a principios de los 70's un proceso de crisis política desembocó en la dictadura militar que se extendió hasta la reapertura democrática en 1985. En el transcurso de las décadas de los 70's a los 90's, el país fue abriendo sus fronteras a transformaciones estructurales en el plano

---

<sup>6</sup> A modo de ejemplo, los dos casos que son analizados en este artículo encontraron diversas instancias de llamamiento interinstitucional y socioinstitucional

económico productivo y económico financiero, respondiendo a los embates del proceso de globalización.

A partir de los 90's el Estado comenzó un proceso de transformación en el marco de las corrientes neoliberales que recorrieron, con distintos trayectos y resultados, los países de América Latina. En el caso uruguayo existe relativo consenso de la poca profundidad de este proceso de reformas en comparación con otros países de la región.

En este sentido, en el año 1996 se reformó la Constitución de la República en materia política y económica. Se introdujeron mecanismos para habilitar la descentralización territorial y para la entrada del mercado en campos de la gestión pública entre otras medidas, pero, a la fecha, la descentralización aún no ha sido instrumentada legalmente y diferentes mecanismos de consulta popular bloquearon intentos de privatización de bienes públicos<sup>7</sup>. La reforma del Estado en Uruguay, en el período 1990- 2005 no registró avances significativos en la estructura y funcionalidad del Estado, aunque por otro lado, los mecanismos tradicionales de asignación y distribución de políticas tradicionales, en especial las políticas sociales, sufrieron un proceso de desguase institucional.

#### 3.1.4 La orientación de la gestión en el gobierno del Frente Amplio

La impronta del gobierno frenteamplista se percibe tanto en la centralidad de la cuestión social como en la preocupación por la propia gestión estatal.

En la primera dimensión, corresponde señalar, en primer lugar, la reinstalación de los Consejos de Salarios, ámbitos con patrocinio estatal para la negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo, que han constituido, tal vez, la política social de más amplia repercusión en la calidad de vida de la población.

En segundo lugar, la creación del Ministerio de Desarrollo Social, el lanzamiento del Plan de Emergencia Social, así como de otras líneas de acción, tales como Rutas de Salida, Trabajo por Uruguay y, ahora, Plan de Equidad que, en conjunto, han permitido una significativa disminución de las situaciones de indigencia y de pobreza en el país.

En la segunda dimensión, corresponde señalar, en primer lugar, la preocupación por la conducción prolija de las cuentas públicas, en términos macro económicos que, no sin rispideces internas, han estado dirigidas a lograr credibilidad internacional para afrontar las obligaciones del país, orientando los esfuerzos a sustituir el endeudamiento con organismos multinacionales por colocación de obligaciones en los mercados financieros.

En segundo lugar, la atención sobre la propia gestión estatal, a través del fortalecimiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en la órbita de la Presidencia de la República, orientada a impulsar una reforma del Estado congruente, tanto con las necesidades de afrontar las complejidades del mundo globalizado, como con las preferencias de un gobierno progresista, en términos de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad en el manejo de la cosa pública.

#### 3.3 Mesas Interinstitucionales Departamentales de Políticas Sociales

El Gobierno reposiciona, a partir de 2005, las políticas sociales a través de una serie de iniciativas que considera medidas de política prioritarias. De esta forma se crea el MIDES<sup>8</sup>, se implementa el Plan de Emergencia y se crea el Gabinete Social<sup>9</sup>

La propuesta del MIDES se integra a un proyecto político de democratización del Estado para el cual se plantea una articulación con la Sociedad Civil vinculada al incremento de su participación en las políticas sociales. Con la percepción de que la mejora en la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión es un componente esencial en el funcionamiento del Estado, fue necesario afrontar las insuficiencias de las políticas sociales implementadas a la fecha que, por un lado, se encuentran con

---

<sup>7</sup> Empresas de Telecomunicaciones, de aguas, entre otras

<sup>8</sup> Ministerio de Desarrollo Social, creado por la Ley 17.866, del 18 de marzo de 2005

<sup>9</sup> Decretos 236/05, 319/05 y ¿??

un escenario de muy altos índices de pobreza y marginalidad y, por otro lado, con un escenario de políticas sectoriales, compartimentadas, con frecuencia superpuestas y de bajo impacto.

En esta perspectiva el proyecto descentralizador del MIDES pretende afrontar la generación, por un lado, de instancias de coordinación e información entre todas las agencias estatales - nacionales y departamentales- presentes en el territorio y, por otro lado, la generación de espacios de diálogo locales con la sociedad civil y las distintas agencias del Estado.

Dentro de los cometidos estipulados por la ley de su creación<sup>10</sup>, y de los establecidos para el Gabinete Social<sup>11</sup>, el MIDES impulsa la creación de Mesas Interinstitucionales Departamentales, Espacios de Diálogo social y Repertorio de Políticas Sociales.

Los cometidos que al respecto fija el Decreto 236/05, son los siguientes:

**Artículo 2º.** *El Gabinete Social tendrá, entre otros, los siguientes cometidos:*

*Establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Públicas Sociales entre los diversos Ministerios.*

*Articular atribuciones y campos de actuación de naturaleza intergubernamental entre las instancias nacionales y municipales y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos.*

A nivel del territorio, entonces, se han generando ámbitos de articulación y coordinación de las políticas sociales, convocados por el MIDES, para desarrollar según las prioridades de cada Departamento los lineamientos establecidos por el Gabinete Social y por el Consejo Nacional de Políticas Sociales<sup>12</sup>.

### 3.3.1 La gestión transversal en la visión del Programa Social

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se reunió quincenalmente durante todo el año siguiente a su creación (julio 2005 a julio 2006), teniendo entre otras responsabilidades la de acordar la Agenda Social 2006 - 2009, que fuera elevada al Gabinete Social para su aprobación a mediados del año 2006.

Estos ámbitos están constituidos por las Mesas Interinstitucionales y por los Consejos Sociales y se apoyan en los productos generados por el Repertorio de Políticas Sociales. Las Mesas Interinstitucionales, que refieren a la utilización específica del modelo de Gestión Transversal, tienen como cometidos elaborar un inventario de las políticas sociales en el Departamento, identificar o ayudar a elaborar la Agenda Social Departamental que incluya las prioridades a nivel local, así como acordar un cronograma de actividades, en el que se determinen las acciones a llevar adelante, las medidas de gestión, los plazos, los productos esperados, así como las prioridades;

---

<sup>10</sup> **Ley 17.866, del 18 de marzo de 2005**

Artículo 9º. Al Ministerio de Desarrollo Social le compete:

B) Sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.

C) Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a lo no discriminación.

H) Coordinar con los Gobiernos Departamentales, la ejecución de sus cometidos.

K) Fiscalizar, con carácter preceptivo, a toda institución privada con la que ejecute programas sociales bajo la modalidad de convenios, en cuanto al cumplimiento efectivo de los mismos.

LL) Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>11</sup> El Gabinete Social está integrado por los titulares de los Ministerios de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Turismo y Deportes, el Director de la OPP, un delegado designado por el Congreso de Intendentes y por el Ministro/a de Desarrollo Social, quien lo presidirá.

<sup>12</sup> **Decreto 236/005, Artículo 3º.** Para la instrumentación y ejecución de los acuerdos y resoluciones alcanzados a nivel de Gabinete Social, los Ministros contarán con la asistencia de un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que estará constituido por representantes de los Ministerios involucrados y será presidido por el Director de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

interacción con organizaciones de la sociedad civil y con otras Mesas de forma de poder prestarse mutuo apoyo y de coordinar acciones conjuntas.

La iniciativa de las Mesas Interinstitucionales Departamentales de Políticas Sociales constituye una aplicación concreta de un modelo de Gestión Transversal en el territorio. Se instalaron, entre el 28 de abril y el 25 de octubre de 2006, 19 Mesas Interinstitucionales Departamentales que trabajaron en la elaboración de la Agenda Social Departamental, así como en la elaboración de proyectos conjuntos entre los organismos participantes de las mismas que buscaran atender situaciones críticas en el territorio. Además, se realizaron encuentros regionales de Mesas en todo el país para articulación interterritorial y un encuentro nacional de Mesas en el que participaron más de 250 representantes de organismos públicos a nivel local y nacional, así como otros actores vinculados.<sup>13</sup>

El denominado Espacio de Diálogo Social se propone, a nivel nacional, establecer y sostener vínculos institucionalizados entre los actores de la sociedad civil y el MIDES en particular, así como, eventualmente con otras agencias estatales presentes en el territorio, con el fin de analizar y asesorar en lo referente al diseño, implementación y evaluación de los lineamientos generales, planes y proyectos referentes a Políticas Sociales. Fue instalado oficialmente en octubre de 2005, constituyendo una instancia de diálogo con una parte significativa de la sociedad civil, y cuenta con la participación de organizaciones sociales de 2º y 3º grado entre las que se destaca: FUCVAM, FECOVI, FCPU (Federación de Cooperativas de Producción), CUDECOOP, AUDEC (Asociación Uruguay de Educación Católica, ANONG (Asociación nacional de ONGs), Comisión de Mujeres para la Democracia, Caritas Uruguay, Red de Economía Solidaria

Los **Consejos Sociales** pretenden establecer formas de contribuir, desde la sociedad civil, en la construcción de la agenda social departamental así como la observación, el análisis y la elaboración de recomendaciones sobre las políticas públicas sociales desarrolladas a nivel territorial. Están integrados por actores sociales departamentales de diverso grado de organización y áreas de trabajo, con capacidad para proponer, aportar y acompañar las políticas públicas.

El Estado, a través del MIDES, asume un rol activo en la promoción y construcción de estos espacios convocando la participación social e implementando espacios de capacitación necesarios para su desarrollo y fortalecimiento. Asimismo facilita el intercambio con la esfera estatal (Mesas Interinstitucionales) en relación a las políticas públicas implementadas a nivel local. Se han instalado a la fecha 11 Consejos Sociales Departamentales, movilizandando en conjunto a más de 250 organizaciones sociales, también se desarrollaron varios talleres dirigidos a organizaciones sociales, en los que participaron en total 80 representantes. En el marco del Convenio con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, se presentó en diciembre de 2006, la versión preliminar del **Repertorio de Políticas Sociales**. Se trata de un relevamiento sobre el conjunto de programas sociales y prestaciones públicas que ofrece la Administración Central atendiendo, entre otros aspectos, las áreas de intervención, los formatos de gestión y mecanismos de instrumentación, así como también los sectores de población a los que va dirigido. Es una herramienta que pretende contribuir a la mejor disposición y uso de los recursos públicos, así como a mejorar del impacto de las políticas públicas sociales. También permitirá el análisis de la información para identificar los vacíos y coberturas insuficientes o incluso la superposición de intervenciones y prestaciones estatales.

En el proceso de despliegue del MIDES en el territorio Nacional se identifican dos dimensiones: una que refiere al funcionamiento de la Oficina Territorial, la segunda que refiere a la descentralización de las políticas Sociales y a la construcción del rol de articulador para el que fue creado.

Las **Mesas Interinstitucionales Departamentales** son el mayor nivel de articulación entre organismos públicos que se establece en el territorio, convocada y coordinada por el Coordinador

---

<sup>13</sup> El Consejo Nacional de Políticas Sociales participó en dos Encuentros Regionales de Mesas Interinstitucionales en Florida y Colonia, eventos organizados por la Dirección de Coordinación Territorial en el mes de noviembre de 2006, así como en el Encuentro Nacional de Mesas realizado en la Torre de las Profesionales en diciembre de 2006.

Territorial del MIDES, constituyen el intento de aplicación del modelo de GT. A partir de un Reglamento de funcionamiento dictado por el Ministerio, desde la Oficina Territorial se convoca a la Mesa, se realizan actas y se promueven y desarrollan las actividades que surjan de la mesa, así como los proyectos emanados de la misma. Se informa y comunica desde la Oficina Territorial con el equipo central de coordinación territorial quien proporciona los lineamientos estratégicos para el desarrollo y funcionamiento de la Mesa y realiza el seguimiento del proceso.

El MIDES se crea como organismo articulador de las Políticas Sociales, las mismas se materializan en el territorio por lo cual se requiere del establecimiento de distintos niveles de articulación en lo local que se realizan desde la Oficina Territorial.

1. Articulación interinstitucional, básicamente en el marco del inciso C) del artículo 2º de la Ley 17.866, que se consolida en la propuesta de las Mesas Interinstitucionales.

2. Participación ciudadana cuyo ámbito por excelencia son los Consejos Sociales, básicamente en el marco del inciso LL) del artículo 2º de la Ley 17.866.

### 3.3.2 Las responsabilidades de la coordinación territorial

La articulación a realizar por la Dirección de Coordinación Territorial implica la existencia de dos niveles. Un nivel institucional interno, que involucra a los Programas del propio MIDES de forma de ser quien los gestiona en el territorio a la vez que participa en el diseño aportando la perspectiva territorial.

Un segundo nivel refiere a la articulación interinstitucional con los actores territoriales estatales, nacionales y departamentales, así como la conformación de una red con los actores sociales.

El Área de articulaciones y coordinaciones territoriales se encarga de participar y llevar adelante los distintos ámbitos de articulación territorial, tales como las Mesas Interinstitucionales, los Consejos Sociales -junto con la Dirección de Construcción Ciudadana- y, eventualmente, otras articulaciones tanto a nivel público como privado.

La competencia institucional de la Dirección de Coordinación Territorial implica desarrollar un vínculo bidireccional con el territorio. En un sentido, es quien lleva el MIDES al territorio, en el otro sentido, es el que permite la retroalimentación desde el territorio, para la implementación, seguimiento y evaluación de los programas desarrollados por el MIDES.

El Coordinador territorial asume la representación institucional del Ministerio de Desarrollo Social en el territorio asignado, promoviendo mecanismos de articulación y coordinación con las demás agencias estatales presentes y con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, las principales responsabilidades son:

- La representación institucional del MIDES;
- La coordinación de la Mesa Interinstitucional Departamental, con representantes designados por cada organismo participante del Consejo Nacional de Coordinación de PPSS.
- La instalación y coordinación de los Consejos Sociales Departamentales, con representantes de la sociedad civil organizada.

Esta línea de acción tiene, entre otros objetivos, generar las condiciones para fortalecer las redes de actores territoriales que permita visualizar y canalizar las demandas locales mientras que a su vez la propia red participe, viabilice y construya los proyectos que den respuestas a esas demandas.

**Cuadro N° 2**  
**Cometidos de las Mesas Interinstitucionales del MIDES**

<i>MI/MIDES</i>	<i>Gestión transversal de las MI</i>
Objetivos	Repertorio de políticas sociales, coordinación de políticas sociales
Ámbitos de decisión	Espacios <i>ad hoc</i> dentro de un ámbito institucional específico
Fuente de Legitimidad de las acciones	Formal del Ministerio e informal con bases múltiples basadas en la participación
Atribuciones del modelo de gestión	Eficiencia, transparencia, control, consensos
Naturaleza de la legitimación	Por procesos y resultados de gestión
Relaciones con el ámbito político	No convoca niveles parlamentarios subnacionales
Formas de decisión	Autoridades de gobierno y sectoriales
Ámbito de la coerción	Directa: departamental/sectorial
Ámbitos de control	Indirecto a través del MIDES, directo a través de Consejos Sociales

### 3.3.3 Alcances y límites de la gestión transversal en las MI

Las MI son, pues, de naturaleza política en cuanto a sus directivas, ya que están representadas de los Ministerios presentes en el territorio, del respectivo Gobierno Departamental y de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Sin embargo, sus funciones están orientadas a la gestión y resolución de problemas comunes a los diferentes ámbitos de competencia de las agencias estatales. La integración de la estructura política ha sido percibida por los actores como una fortaleza del diseño, no obstante, en la práctica concreta también ha constituido una dificultad cuando no se ha contado con directivas precisas por los Ministerios y Empresas estatales, referidas al involucramiento de sus delegados.

Tanto la ambigüedad de las instrucciones, la diversidad y complejidad del territorio, como la presencia de integrantes estrictamente políticos junto a funcionarios de carrera que no siempre comparten o asumen el modelo de GT, ha constituido una dificultad real y, tal vez, haya sido una de las causas de la irregular concurrencia a las Mesas.

Esta concurrencia irregular claramente conspira contra el funcionamiento dinámico de esta instancia ya que, por definición, es un ámbito de coordinación y de información, donde cada agencia conserva sus competencias y facultades originales, aunque constituya el lugar de encuentro para las decisiones sobre temas de agenda y de relacionamiento intergubernamental.

El área de articulación e implementación está a cargo del Coordinador Territorial del MIDES, que se constituye en el pivot de funcionamiento de cada Mesa, apoyado en la estructura departamental del propio Ministerio, normalmente reducida. Este rol central del Coordinador Territorial, puede constituirse en una fortaleza o en una debilidad de la implementación concreta de una Mesa, al descansar en las características personales del actor, su solvencia técnica, compromiso con el proyecto, capacidad de interacción colectiva, articulación de grupos heterogéneos, capacidad de liderazgo.

En la medida de que exista un desempeño eficaz se constituye en una fortaleza y seguramente potencie, además, el dinamismo de la Mesa al generar oportunidades de protagonismo de los actores en su rol institucional desconcentrado o, eventualmente, descentralizado.

La financiación de la implementación corre, en sus aspectos burocráticos por cuenta del MIDES y la articulación depende básicamente de la voluntad política de la gestión de cada Ministerio y empresa pública presentes en el territorio, así como del respectivo Gobierno Departamental que, con frecuencia comparte responsabilidades a partir de su compromiso militante con la experiencia, y en otros, corre casi como un polizón.

La ejecución de las políticas está a cargo de las instituciones involucradas, donde, las Intendencias y la Coordinación Territorial del MIDES son los que establecen los lazos con grupos de la sociedad civil con intereses en la política en cuestión. Las repercusiones en la gestión de la experiencia de las Mesas Interinstitucionales Departamentales necesitará una relativa estabilidad tanto en el tiempo como en el espacio territorial que la conforma, para consolidarse en términos de

eficacia y de eficiencia y, especialmente en términos de efectividad, de alcanzar logros específicos en el impacto de las políticas.

La estabilidad en el espacio territorial parece ser el menos problemático porque se ajusta a los límites departamentales y, salvo emprendimientos que pretendan agrupar a más de un Departamento no tiene muchas variantes interdepartamentales. Sin embargo, si puede dificultarse en los casos en que los Departamentos, dada su complejidad, se subdividen en zonas. En estas situaciones podrían configurarse riesgos para el funcionamiento de las Mesas vinculados a la geometría variable de las agencias estatales involucradas, que respondan a distintas jurisdicciones territoriales, complicando la coordinación y la implementación.

Esta dificultad también estaría presente en la eventual representación de las Direcciones operativas del respectivo Gobierno Departamental, ya que es frecuente que su trabajo se aplique en el territorio a través de zonas; si estas zonas no coincidieran con la de las Mesas -muchas veces no coinciden tampoco entre las propias Direcciones- la interacción se dificultaría sensiblemente.

Por otro lado, la articulación entre las jurisdicciones de las agencias estatales presentes en el territorio, con notorias asimetrías sociales, económicas, operativas y de gestión, constituye el desafío central del respectivo Coordinador Territorial del MIDES. Y seguramente pondrá a prueba el propio modelo de GT, identificando potencialidades e insuficiencias.

En este sentido, el modelo de GT podría amortiguar los efectos de la competencia y de la superposición entre actores y las competencias institucionales de las diversas agencias estatales. Sin embargo, corresponde señalar que deberá ser sometido a prueba en un contexto diferente, tanto a las clásicas relaciones intergubernamentales del modelo burocrático weberiano, como a las de competencia entre agencias -cuasi mercados- del modelo gerencialista.

En ambos, por distintas razones, no hay experiencias en materia de articulación de la gestión entre agencias. En el burocrático weberiano como consecuencia de la compartimentación de las respectivas competencias temáticas -políticas sectoriales estrictas-; en el gerencialista, como consecuencia de la competitividad entre las agencias, que inhiben intercambio de información y avances en coordinación de sus actividades.

La gobernabilidad de la gestión transversal de las Mesas Interinstitucionales se apoya en:

a) las políticas que son elaboradas con cierta interdependencia entre las agencias actuantes, producto del intercambio de información y de la coordinación en la implementación y aporta, en ese sentido, la novedad de pretender, tanto evitar la superposición de esfuerzos y de recursos, como de lograr la complementariedad de los impactos;

b) la creación del ámbito de las MI genera incentivos colectivos para intentar equiparar a todas las agencias estatales presentes en el territorio, a través de la gestión compartida que mejora la respectiva eficiencia y seguramente mejore la efectividad global de las políticas aplicadas en el territorio;

c) si bien los mecanismos de articulación de las MI dependen de la voluntad política de las agencias presentes en el territorio, que tienen diferentes procedimientos de decisión, existe sustentabilidad institucional formal a partir de la Ley de creación del MIDES y de los Decretos de creación del Gabinete Social;

d) dentro de los parámetros de creación y funcionamiento de las MI, existe también sustentabilidad institucional desde el ángulo financiero, ya que los recursos básicos son de tipo presupuestal, ni dependientes de fondos externos.

La implementación de una nueva gestión de políticas a través de las Mesas Interinstitucionales constituye una admisión pública de que las prácticas tradicionales al respecto no fueron exitosas. Esta experiencia debe afrontar las dificultades en el manejo de la coordinación entre diversas estructuras burocráticas, compartimentadas, con diferentes procedimientos de decisión y formas de funcionamiento heredadas de complicada articulación.

Por otro lado, es imprescindible considerar la elección racional de los actores políticos concretos al frente de cada agencia, tanto a nivel central, como a nivel departamental que, eventualmente, pueden no estar en la misma sintonía respecto a las Mesas Interinstitucionales. Las

MI pueden definirse como una coalición entre las agencias presentes en un territorio que, si bien no está legitimada directamente por el electorado, se constituye a partir de la acción del Ejecutivo Nacional, a través del MIDES. En este sentido, la coalición en el territorio tiene el liderazgo institucional del MIDES, eventualmente complementado con el liderazgo individual del Coordinador Territorial

Este modelo implica articular la cooperación coordinada y voluntaria de las distintas instituciones del Estado presentes en una jurisdicción, actuando sobre un problema, que debería estar apoyada sobre un plan estratégico para el Departamento.

En definitiva, la gestión transversal, pretende básicamente operar en dos niveles:

- a) amortiguar los efectos negativos de la fragmentación sectorial del Estado, coordinando actividades sobre temas o políticas, sin que cada sector pierda sus competencias originales;
- b) revertir los efectos de fragmentación social que anteriores modelos de gobernabilidad o de governance propiciaron.

#### 3.3.4 Los dilemas que debe enfrentar la propuesta

Corresponde señalar que la elaboración de políticas a nivel departamental que tengan carácter obligatorio y vinculante, es compleja y puede correr el riesgo de ser cuestionadas por su ilegitimidad. Este riesgo emerge de la ausencia, en la experiencia, de las Juntas Departamentales y Locales, que pueden percibir un daño institucional o, en el marco de la dinámica electoral de la próxima campaña, en calidad de Cuerpos o a través de los Partidos Políticos, interponer recursos de bloqueo formal o informal.

Desde otro ángulo, resulta compleja la evaluación de las capacidades y recursos existentes en cada jurisdicción, los marcos subnacionales en que se movilizan, así como las restricciones políticas de cada escenario y, por tanto, la cantidad y tipo de fricciones o conflictos que puedan eventualmente afrontar en cada Departamento. Una vez más, el proceso tal vez esté descansando excesivamente en el desempeño personal del respectivo Coordinador Territorial y, por tanto, haciendo vulnerable el éxito de la experiencia.

Un desafío complementario al meramente institucional de coordinación está constituido por la emergencia de nuevas vulnerabilidades que no están previstas en los cometidos y funciones tradicionales de las instituciones del Estado. Las políticas sociales tradicionales están vinculadas al empleo y no contemplan las situaciones que discurren por otros canales, tales como las de informalidad, hogares monoparentales, jefatura femenina, etc. Estas nuevas vulnerabilidades exigen el diseño e implementación de nuevas políticas que conforman un desafío adicional a la experiencia de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales.

Las MI, complementadas por los Consejos Sociales Departamentales, tal como están siendo implementadas permiten, por otro lado, la incorporación de una legitimidad social adicional, al viabilizar el funcionamiento de una dinámica participativa de la ciudadanía, para generar espacios de articulación y consenso, eventualmente no cubiertos por la representación política.

### **3.4 Agenda Metropolitana del área metropolitana de Montevideo**

La gestión del Área Metropolitana de Montevideo, cuenta desde el año 2005 con un espacio de articulación política de carácter supra político y territorial. El Programa *Agenda Metropolitana (AM)* se gesta por iniciativa del Presidente de la República<sup>14</sup>, los Intendentes respectivos y el apoyo financiero del PNUD. Sus cometidos atañen a la resolución de problemas comunes de los diferentes Gobiernos Departamentales que integran el área metropolitana de Montevideo: transporte, red vial, infraestructura de servicios a los hogares como el saneamiento, energía eléctrica y telefonía, y distribución de servicios sociales. Estas políticas si bien son de amplio espectro social, tienen foco en grupos sociales carenciados que se asentaron en la periferia de la capital del país desde la década de los 70's, como efecto de la crisis económica que cambió el modelo productivo y de políticas de

---

<sup>14</sup> El Dr. Tabaré Vázquez impulsó y coordinó los primeros arreglos políticos para la formación de la AM

corte liberal que se implementaron durante la dictadura militar y gobiernos democráticos posteriores que se tradujeron en la liberalización de las relaciones laborales y la reducción de las prestaciones sociales.

El Programa, tiene como objetivo el diseño e implementación de propuestas de gestión a través de la participación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales orientadas a promover el desarrollo regional, integral y particular, social y ambientalmente sustentable.

*“Su estrategia principal es facilitar la conectividad interinstitucional y socio-institucional, propiciando el fomento a la producción y el intercambio en términos competitivos, gestionando de manera integrada y sustentable los recursos de Área Metropolitana, a través de la investigación, el diagnóstico, la coordinación y la realización de acciones. Crea ámbitos de intercambio con la comunidad, destacándose especialmente los procesos de fortalecimiento de la descentralización y sus órganos de representación, e impulsando instancias institucionales de resolución de conflictos”.*<sup>15</sup>

La AM tiene dos órganos: La Junta Directiva, es un triunvirato de los Intendentes del Área - Montevideo, Canelones y San José)-<sup>16</sup>, siendo el ámbito de decisiones sobre temas de agenda y relacionamiento intergubernamental. La implementación del programa está a cargo de un Equipo de Coordinación Ejecutiva, integrado por un delegado de cada intendencia y un coordinador general. Eventualmente participan Ministros de Estado y Presidentes de Entes y Empresas estatales y de OPP. La financiación del Programa AM está a cargo del PNUD por un plazo de cinco años. La ejecución de las políticas está a cargo de las instituciones involucradas, donde, son las Intendencias las que establecen los lazos con grupos de la sociedad civil vinculados a la política.

Entre 2005 y 2007, se han llevado a cabo numerosos acuerdos que involucran la participación de organismos públicos. El cuadro siguiente muestra los resultados de actividad y los participantes en las mismas

**Cuadro N° 3**  
**Acuerdos interinstitucionales alcanzados por la AM entre 2005 y 2007**

<b>Políticas acordadas</b>	<b>Actores</b>
1-Acta de Paso Severino para la Protección del ambiente	AM-IMs-MVOTMA-OSE
2-Boleto Estudiantil Metropolitano gratuito ciclo básico Secundaria	IMs-MTOP-ANEP
3-Plan prevención contra el dengue	AM-IMs-MSP
4-Declaración de Solís -Articulación políticas y planes a zona costera	AM-IMs-MEC-OPP
5-Doce medidas de fomento para la producción artesanal	AM-ImS-MEC-MI-ONG
6-“Uruguay a toda costa” - actividades culturales	AM-ImS-MEC-OOSS
7-Área protección Humedales de Santa Lucía como área protegida	AM-ImS-MVOTMA
8- Información e informatización-Acuerdo INE - Intendencias	AM-ImS-INE
9-Primer Encuentro de Teatro Amateur	AM-IMs-s Artes
10-Libro Blanco del área metropolitana - primera evaluación-	AM
11-Regulación de Normas sanitarias	AM-ImS-MSP
12- Tratamiento asociado de la cuenca del Arroyo Carrasco	AM-ImS-OOSS-MVOTMA
13-Creación del Grupo Ambiental del Área Metropolitana (GAAM)	AM-MVOTMA-OOSS
14. Sistema de Transporte Metropolitano (STM)	AM-IMs-MTOP-Empresas-gremios-OOSS

### 3.4.1 La gestión transversal en la visión del Programa AM:

La gestión de la Agenda Metropolitana debe ser eficaz y efectiva para obtener una relativa estabilidad en el tiempo y en el territorio. Los resultados dependen de cursos de acción que amortigüen los efectos de las dos características que definen la problemática de las áreas metropolitanas: asimetría de recursos políticos, disparidades económicas y complejidad social -

<sup>15</sup> www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro

<sup>16</sup> La elección dejó de lado al Gobierno de Florida, aunque numerosos estudios comprenden al departamento como componente de la formación metropolitana (Plenario Interjuntas del AMM, Comisión el Área Metropolitana y estudios académicos (Veiga, Rivior, Magri, Lombardi entre otros).

segmentación social y territorial- entre las jurisdicciones territoriales.

Estas pautas suponen que la gestión debería ser observada con un enfoque de relaciones intergubernamentales (RIG), campo en el cual desde la consolidación del área no hubo resultados. También dadas otras características constituyentes del fenómeno metropolitano como son la auto-reproducción y la autoorganización de los factores económicos y sociales, necesitan de un enfoque complementario que integre la participación de los actores civiles, gestores en definitiva de las condiciones de la metropolización. La gestión deberá contemplar entonces, el campo de las articulaciones políticas en un campo altamente complejo de relaciones sociales y económicas.

La integración de políticas en el AMM, ha recorrido un largo proceso de iniciativas frustradas por la incidencia de lógicas institucionales que se desenvuelven en un patrón segmentado de actividades y por la lógica de la competencia política entre territorios con gobiernos subnacionales con competencia de autonomía, autoridad y legitimidad respecto a sus sociedades y a la esfera estatal, aunque en esta última son dependientes en materia de manejo de recursos legales y materiales para ejecutar una gestión dentro de sus propios territorios.

Las políticas de carácter regional de la AM, reconocen un ámbito de complejidad mayor en su vínculo interinstitucional, que el modelo de relacionamiento intergubernamental (RIG) tradicional no le proporcionó. En este sentido, la propuesta de la gestión transversal, amortiguaría los efectos de la competencia entre actores y entre las instituciones. No obstante, debe de ser sometida a prueba en marcos que son distintos a los esquemas clásicos de relaciones intergubernamentales y sobre los cuales no hay articulación de experiencias en materia de gestión. El objetivo de la GT en el AMM es el logro de un ámbito de *governance* política, sustentada en la participación institucional y social, que sienta bases estables para el desarrollo regional.

En el contexto metropolitano, la aplicación de modelos de gestión transversal intergubernamental tiene diferencias en cuanto a los propósitos de la gestión tradicional de los gobiernos. Las condiciones de aplicación y el marco legal que determina los alcances y límites de la acción de cada espacio se observan en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 4**  
**Formas de gestión del espacio metropolitano**

	Las RIG desde la Gobernabilidad local	Las RIG desde la <i>Governance</i> de la gestión transversal
Propósitos de gestión	Competencia político jurisdiccional por recursos	Coordinación institucional y socio-institucional
Condiciones de la gestión	Gestión coordinada sobre patrones de demandas y ofertas segmentados y autoreferidos	Arbitraje supra gubernamental para gestionar las interdependencias
Marco legal de la gestión	Formal, Constitución, ley e instituciones. Competencias generales y específicas	Informal, ámbitos <i>ad hoc</i> , instaurados en cada tema de política

La gestión de las relaciones socio políticas en el AMM, responden a que:

- a) las políticas son elaboradas con una interdependencia nueva, que escapa a los ámbitos de elaboración tradicional y no depende de los decisores que tienen competencias en el medio
- b) trata de equiparar a todas las instituciones por medio de una gestión de derechos y responsabilidades compartidas, rompiendo con la tendencia de largo plazo de instituciones con capacidades desarrolladas que ejercen una determinada predominancia en el territorio común
- c) los mecanismos de articulación carecen de sustentabilidad institucional, dependen de la voluntad política y de la cooperación internacional, ambos efectores temporales a corto plazo (el primero por el período de gobierno, el segundo por la duración del programa).

La gestión transversal, intenta modelar y justificar un orden político y una nueva institucionalidad, tratando de recomponer un centro de poder, fundamentada en los efectos negativos de la dispersión del poder, entre gobiernos con cometidos territoriales y sectores del

Estado con competencia nacional. La *AM* se reconoce en un espacio territorial sin centralidad política, pero sin embargo, tiene capacidad de coerción ya que las decisiones que se toman son vinculantes para los grupos e individuos que se afincan en el área, más allá del recorte político administrativo donde residen. En este sentido, la propuesta no se vincula, sino que contradice, el modelo de gestión y de representación (burocrático-weberiano y político representativo) sobre el cual se asientan los gobiernos departamentales y las agencias sectoriales de servicios.

Sin embargo, es preciso destacar que aún contrariando el espíritu de anteriores modelos, la gestión metropolitana se nutre de los recursos institucionales existentes y de la acumulación de experiencias en modalidades de gestión, de orientaciones y objetivos ya trazados por actores del medio político metropolitano, los cuales no necesariamente coinciden entre sí en las preferencias de políticas. El modo de autoridad transversal para gestionar el espacio metropolitano está por encima de otras autoridades y jerarquías políticas e institucionales, aunque se nutre de ellas.

### 3.4.2 Los límites de la gestión transversal de la AM

La gestión de políticas en *GT* tiene fuentes de compleja resolución por lo que supone grados altos de incertidumbre en los resultados de políticas en plazos más largos. Aunque la *AM* tiene una supra institucionalidad con monopolio de iniciativa en materia de decisiones e implementación, es dependiente de la voluntad política y de la financiación internacional para establecer estructuras mínimas de coordinación.

La suprainstitucionalidad puede chocar en algún momento con lineamientos, programas e intereses de las instituciones formales (objetivos, modelos, experiencias en determinados resultados de gestión). Desde la óptica de las expectativas de los actores políticos, se les presenta un dilema en la elección entre la participación y la abstención: La abstención significa salir de los recursos y supone costos políticos a futuro. La participación implica aceptar condicionamientos de la acción colectiva. Por otro lado, al convocar a las instituciones con objetivos de interés coyuntural, esta selección, no garantiza que estén todos los agentes necesarios en la articulación de un curso de acción colectiva. Un problema al operar con criterio pragmático sobre problemas concretos, es que no hay iniciativas enfocadas a la elaboración de marcos legales. Las Juntas Departamentales con cometidos de legislación y control están ausentes del proceso. En el siguiente cuadro se aprecia las principales diferencias entre los cometidos de la *AM* y los Gobiernos que la integran.

**Cuadro N° 5  
 Cometidos Programa *AM* y Gobiernos Departamentales**

<i>AM</i>	<i>Gestión transversal de la AM</i>	<i>Gestión gubernativa de los gobiernos departamentales</i>
Objetivos	Resolver problemas	Competencia para la formación de coaliciones para gobernar
Ámbitos de decisión	Espacios <i>ad hoc</i> de autoridades político institucionales	Espacios limitados por las normas y reglas de juego institucionales
Fuente de Legitimidad de las acciones	Informal con bases múltiples basadas en la participación	Por representatividad de las mayorías y minorías
Atribuciones del modelo de gestión	Eficiencia, transparencia, control, consensos	Eficacia, eficiencia, efectividad, equidad
Naturaleza de la legitimación	Por resultados	Por norma y procedimiento
Relaciones con el ámbito político	No recurre a las instancias formales de deliberación, legislación y control	Representación partidaria (órganos ejecutivos y legislativos) y cuerpos estables de administración y gestión (burocracias de carrera)
Formas de decisión	Autoridades individuales de gobierno y sectoriales	Autoridades de gobierno
Ámbito de la coerción	Directa: Metropolitana Indirecta: departamental	Departamental

La comparación entre modelos encierra muchas interrogantes: ¿existe coherencia entre la

implementación de políticas metropolitanas y políticas locales? ¿Qué grado de legitimidad sustentan a las políticas integradas? ¿Qué dilemas de acción colectiva tienen los actores para participar? Las políticas interdependientes convocan a solucionar problemas de la metropolización, pero no es claro que impliquen alguna relación sobre el espacio departamental. Los actores locales pueden desear participar en la gestión de las interdependencias para maximizar sus oportunidades, pero los costos en su territorio deberán asumírselos ellos. El dilema es cuanto sale participar -o no- y cuanto costará salir de una propuesta con escasa base de legitimación política. A modo de ejemplo, las políticas de transporte metropolitano persiguen el efecto de mejorar la comunicación hacia el centro del área (Montevideo); pero el transporte interno es competencia de los Gobiernos Departamentales.

### 3.4.3 Expectativas fundadas desde la AM

Qué significa gobernar a través de la AM: En primer lugar se podría pensar en las expectativas del sistema político, en la medida que políticas coordinadas de alcance multi jurisdiccional, implementadas con recursos compartidos puedan tener alguna efectividad local de la cual obtener réditos. Los actores encontrarían un rendimiento político a través de acciones que compartidas tendrían menor costo que ejecutadas individualmente. En segundo lugar, se reconfigura una nueva dimensión del territorio político administrativo al aparecer articulaciones que podrían exhibir a futuro algún grado de formalidad regional sobre problemas compartidos en materia de bienes y recursos. En tercer lugar, la satisfacción de segmentos de demanda local con políticas de alcance regional (infraestructura, transporte, servicios).

¿Qué se espera de la AM bajo un modelo de GT? Implica una modelización de *governance*, transformando la arquitectura gubernamental clásica de base territorial, ampliando las alianzas a niveles regionales, locales y microlocales o microregionales en el plano institucional. Estas nuevas características suponen el riesgo de fomentar algunas de las debilidades intrínsecas al formato metropolitano -asimetrías intergubernamentales-, porque las unidades subnacionales deberían de resignar algún grado de control territorial o jurisdiccional a favor de cursos de acción de tipo metropolitano -acuerdos o alianzas- que se pudieran suceder entre partes del territorio político administrativo. Esta postura de la interdependencia supone que la metropolización ya generó previamente cadenas de intercambios informales que van más allá de la soberanía territorial, y por ende escapan de hecho a la capacidad de autoridad del/ los gobierno/s instituido/s.

La gestión transversal en un modelo metropolitano estaría dependiendo de: a).las modalidades de asociación entre múltiples actores; b).la activación de incentivos y recursos a la participación, reconociendo de antemano que pocas organizaciones pueden imponer un proceso de este tipo<sup>17</sup>. Este es un problema de difícil resolución porque dadas las características políticas que se señalan en las AMs *"se produce una tensión persistente entre el deseo de intervenir autoritariamente y la dependencia de la aceptación y la acción de los otros"* (Rhodes:1996). Articular un proceso sostenido de fortalecimiento de alcance regional dadas las características del contexto metro en asimetrías de capacidades y recursos institucionales y políticos y el relativo desarrollo del ámbito civil local, interpela la capacidad de la *governance* para motivar y potenciar actores desiguales.

Renate Maintz (1998) -en un análisis de integración regional europea- identifica en este tipo de propuestas dos grandes problemas: por un lado, las decisiones tomadas en un ámbito regional influyen las condiciones para la eficacia de las políticas internas, lo que implica una depreciación del grado de control político-institucional sobre algunos campos de políticas (ej. políticas fiscales, de inversión, de promoción). Por otro lado, en el plano analítico, no queda claro si se trata de "[...] un campo de estudio autónomo (hechura de políticas sectoriales) o de una extensión de la *governance* actual [...] no se trata de construir objetos de estudio desde una perspectiva

---

<sup>17</sup> Sólo Montevideo estaría en condiciones por ser el centro de comando de la metropolización, pero en este sentido, es altamente dependiente de los bloqueos o ayudas que obtiene en el sistema político.

*comparativa de sectores de políticas, sino que se concreten en la interconexión entre los distintos niveles de políticas...[...] en la interdependencia mutua entre procesos de políticas" entre diferentes niveles de gobierno.*

#### 3.4.4 Los dilemas que deberá enfrentar el Programa AM

El ensayo de una nueva gestión de políticas a través de la AM, admite públicamente que la institucionalidad tradicional para gobernar al área no fue exitosa porque no es adecuada para insertar la variable regional en los cometidos de una jurisdicción político-administrativa. En este sentido, la AM argumenta tres factores de la gobernabilidad que obstaculizan una arena metropolitana: a). el difícil manejo de coordinación y control de múltiples burocracias, b). la elección racional de los agentes políticos y c). baja cohesión social en materia de identidad y pertenencia a una ciudadanía metropolitana.

Refleja la concepción de que nuevos incentivos producirán en los actores comportamientos positivos para la concreción de soluciones específicas y colectivas. Esta postura puede proporcionar algunas ventajas en el corto plazo en materia de temas y tiempos de decisión, pero no es estimable que también se encuentren en el largo plazo, comprometiendo su aptitud como propuesta. En este sentido, deberá enfrentar obstáculos que hacen a su propia naturaleza para definir su viabilidad:

a. Al ser una coalición informal de líderes políticos, que no está legitimada directamente por la ciudadanía, depende en gran medida de otros soportes para viabilizarse y subsistir.

b. Asentada en una articulación suprainstitucional de naturaleza política, son bajas las probabilidades de articulación de agentes durante períodos electorales, donde la diferencia de perfiles y propuestas es una característica esencial de la competencia.

c. Esta coalición de intereses puede ser sustituida por un liderazgo institucional o individual legítimo, dadas las condiciones de asimetrías que se presentan en el AMM. Un avance en este sentido desbarataría la propuesta de *governance* como alternativa de cooperación coordinada

d. La elaboración de políticas metropolitanas con carácter obligatorio y vinculante para los receptores puede correr el riesgo de ser interpeladas por su ilegitimidad. Tanto los partidos políticos, como instituciones del plano departamental (Juntas Departamentales y Locales), como actores de la sociedad civil, pueden ver afectados sus intereses y recurrir a las instituciones formales interponiendo recursos de bloqueo.

e. La implementación de políticas de la AM es encargada a los actores coyunturales en cada instancia sin tener en cuenta las capacidades y recursos existentes, los marcos sobre los cuales se movilizan y los constreñimientos políticos o los conflictos que puedan afrontar en su propio medio.

f. La posibilidad de interdicción al Programa comprometería en alguna manera el capital político de los líderes que la integran.

g. El éxito coyuntural de políticas no necesariamente ha de ser vinculado a la productividad política del ámbito local en la evaluación que la sociedad metropolitana haga a la hora de decidir sus representantes

#### **4. A modo de conclusión: Una visión comparada de los resultados y expectativas de las experiencias**

En ambos modelos se reconoce la modalidad de gestión transversal, sin embargo existen diferencias entre las experiencias analizadas que, en última instancia, interpelan las posibilidades de sustentabilidad a futuro.

En primer lugar, la AM necesita de la formación de una coalición política a nivel de gobiernos subnacionales, por el contrario, en las MI el Ministerio de Desarrollo Social tiene el dominio de la política social a nivel nacional.

En segundo lugar, los incentivos de los actores a participar están dados de manera diferente, ya que asumir la participación en un juego cooperativo implica mayor responsabilidad para los protagonistas de la AM, porque ponen en juego -de acuerdo a los resultados- la legitimidad que se les otorgó desde la ciudadanía en el plano local. En el caso de las MI, la legitimidad estaría

asegurada por el espacio de participación social que incluye los Consejos Sociales.

En tercer lugar, los recursos materiales y los ámbitos de decisión, que también operan como incentivos a la participación, podrían afectar la sustentabilidad del Programa AM, ya que dependen de la cooperación internacional. El compromiso de los actores de la coalición gobernante del área metropolitana depende de cuanta confianza puedan depositar en los gestores de los arreglos de cooperación (dependientes de la Presidencia de la República). En contrario, el presupuesto de las MI está sustentado por el Presupuesto Nacional quinquenal asignado al MIDES<sup>18</sup>.

En cuarto lugar, la participación social en el Programa AM es relativa, cuestión que menoscaba una fuente de legitimidad genuina; los actores sociales intervienen relativa y esporádicamente, por esto, sólo tienen capacidad de juzgar por resultados en el nivel primario de control electoral y sobre un segmento político del territorio metropolitano (el Departamento). En las MI el control puede tener un espacio más directo sobre el proceso y los resultados de la gestión en la medida en que los Consejos Sociales son un escalón previo de asesoramiento en materia de prioridades a la toma de decisiones.

En quinto lugar, ambas experiencias comparten la riesgosa característica de descansar operativamente en cualidades personales de algunos actores centrales (Coordinador Territorial del MIDES, Consejo Directivo de AM).

En sexto lugar, ambas experiencias comparten el procedimiento de by-pass, aunque en distinto grado, a las instancias formales de deliberación, legislación y control que, si bien agiliza la implementación, podría resultar en eventuales bloqueos políticos a futuro, de no encontrarse cursos de institucionalización formal de las experiencias, que habiliten instancias de control interinstitucional.

**Cuadro N° 6**  
**Cuadro comparado de ámbitos y lógicas de decisión en las MI y la AM**

	<i>Gestión transversal de la MI</i>	<i>Gestión transversal de la AM</i>
Objetivos	Repertorio de políticas sociales, agenda de actividades coordinada	Formación de coaliciones para gobernar el AMM: diseño e implementación de políticas metropolitanas
Ámbitos de decisión	Espacios limitados por las normas y reglas de juego institucionales	Espacios <i>ad hoc</i> de autoridades político institucionales
Fuente de Legitimidad de las acciones	Legitimidad indirecta (política) y múltiple basadas en participación social amplia	Legitimidad indirecta (política), participación social limitada
Atribuciones del modelo de gestión	Eficiencia, transparencia, control, consensos, equidad	Eficacia, eficiencia, efectividad, equidad
Naturaleza de la legitimación	Por resultados y por procedimientos inclusivos	Por resultados
Relaciones con el ámbito político	No recurre a las instancias formales de deliberación, legislación y control	No recurre a las instancias formales de deliberación, legislación y control
Formas de decisión	Autoridades individuales de gobierno y sectoriales	Autoridades individuales de gobierno y sectoriales
Participación social	Sustantiva	Relativa
Ámbito de la coerción	Indirecta: departamental/sectorial	Directa: Metropolitana
Recursos financieros	Del presupuesto nacional	De la cooperación internacional
Control	Inter institucional y social	Interinstitucional y de cooperación
Formas de control	Proceso, resultados y gestión	Por resultados

### Bibliografía

- Alcántara, M (1997), “De la gobernabilidad”, en *Revista América Latina Hoy*, N° 8, <http://www.usal.es>
- Almond G y B Powell (1996), *Comparative politics: a development approach*, London, 1996.
- Alfor, J (2002), “Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de interacción social”,

<sup>18</sup> Y por las rendiciones de cuentas del Poder Ejecutivo presentadas al Poder Legislativo, donde las modificaciones dependen de los resultados y de la capacidad de demanda de los actores involucrados.

- en *Administration Public Review*, Vol. 62.
- Arbós X y S. Giner (1996), *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XX, Madrid.
- Altman, David, y Rossana Castiglioni (2000), ¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática? DHIAL Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. (9) Dirección URL: [http://www.iigov.org/dhial/dhial9/dhial9\\_03.htm](http://www.iigov.org/dhial/dhial9/dhial9_03.htm)
- Blanco I y R Goma (2002), “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, del 8 al 11 de octubre.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001), “Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...”, en *International Journal of Political Studies*, N° 3, Río de Janeiro.
- De Mattos, C (2001), “De la planificación a la governance: implicancias para la gestión urbano regional” Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Apuntes de clase. PUC de Chile.
- Filgueira C y F. Filgueira (1989), *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Ed. ARCA, Montevideo, 1989
- Franco R: (1997), “Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina”, en *Revista América Latina Hoy*, N° 8, <http://www.usal.es>
- Garnier, L (2000), “La función de coordinación de planes y programas” ILPES-CEPAL Cuadernos de Gestión Pública, Santiago de Chile.
- Hintze, S. (2003), “Estado y Políticas Públicas: acerca de la especificidad e la gestión de políticas para la economía social y solidaria” 2º Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad y Estado. UNGS. Córdoba, del 27 al 29 de noviembre.
- Hirsh, P (2000), “Democracy and Governance”, en *Debating Governance*, J.Pierre (ed), Oxford University Press.
- Lerner y Groisman (2005), “Responsabilización por los controles clásicos”, en *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD-BID-EUDEBA.
- Lipset, Seymour Martin (1987), *El hombre político: bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos.
- Huntington, S.; Crozier, M. y Watanuki J. (1975), *La crisis de la Democracia*, New York University Press.
- Huntington, S. (1990), *El orden político de las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Editorial PIADOS.
- Lowi, T. (1996), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en *La hechura de las políticas*, Luis Fernando Aguilar Villanueva (ed.), México D.F., Porrúa.
- Magri, A. (2006), “Las políticas sociales en el Desarrollo Local”, ponencia presentada en el Primer Congreso de Mesas Interinstitucionales del MIDES, 11/06, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Gobierno y Relaciones Intergubernamentales en las Áreas Metropolitanas: Apuntes teórico-metodológicos y estado del arte de un tema irresuelto”, DT N°43, ICP/FCS, Montevideo.
- Magri A, y A Oroño (2007, en edición), “Desafíos de la agenda metropolitana: un modelo de gestión transversal”, en *Libro Blanco del Área Metropolitana de Montevideo*, PNUD-AM-Presidencia de la ROU, Montevideo.
- Maintz, R. (2006), “Nuevos desafíos para la governance”, en *Instituciones y Desarrollo*, <http://www.iigov.org>, 1998.
- Naciones Unidas/Consejo Económico Mundial (2006), “Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública”, en <http://www.wb.org>, 2006
- Narbondó, P y Ramos, C. (2001), “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción”, en *Con el Estado en el corazón*, Talmant y Calamá (eds.), Montevideo, Trilce.
- Niskanen, W. (1980), *Cara y Cruz de la burocracia*, Madrid, Espasa Calpe.
- O'Donnell, G (2001), “Accountability horizontal, la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Accountability, Democracy and Political Institutions in Latin America*. Publicado

- en *Revista Postdata*, N° 7, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2003), “Apuntes para una teoría del Estado”, en Biblioteca Virtual Top. <http://www.top.org.ar/publicac.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina*, PNUD.
- Olson, M. (1986), “Auge y decadencia de las naciones”, Barcelona, Ariel.
- Oriol, N. (2000), “Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea”, en <http://www.gva.es/cmh/cientif/nello.htm>.
- Oroño, A. (2004a), “Las Políticas Sociales en los Gobiernos Departamentales 1989-2001”, Documento N° 42, ICP-FCS, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Montevideo bajo la lupa”, en *Revista dosmil30*, Año II N° 26.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Desafíos para la gestión progresista de los gobiernos progresistas en las Intendencias del interior”, ponencia presentada en el Segundo Seminario “Gobierno, política y gestión municipal”, ICP-Fesur.
- \_\_\_\_\_ (2006), “La gestión de Montevideo bajo la lupa”, ponencia presentada en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Gasto Social Departamental de Montevideo 1988-2004”, Tesis de Maestría FCS. (inédito).
- Oszlak, O. (1999), “De menor a mayor: el desafío de la segunda reforma del Estado”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2001), “El Estado transversal”, en *Revista Encrucijadas*, Año 1 N° 6, Buenos Aires.
- Peters, G. (2000), “Governance and Comparative Politics”, en *Debating Governance*, Pierre J. (ed.), Oxford University Press.
- Pierre, J. (2000), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2002a), “Desarrollo local y ciudad metropolitana”, Doc. CONICET, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2002b), “La cuestión de la Región Metropolitana”, en *Documento de Trabajo*, N° 1, Área Programa y Proyectos, UNGS.
- Rama, G. (1989), *La democracia en Uruguay: una perspectiva de interpretación*, Montevideo, Ed. ARCA.
- Rhodes R. A. (1981), *Control and Power in central-local government relations*, Farnbrough, Gower.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Governance and Public Administration”, en *Devating Governance*, Pierre, J (ed.), Oxford University Press.
- Sassen, S. (2001), *The Global City Princeton*, New Jersey, University Press.
- Serra, A. (2005), “La gestión transversal: expectativas y resultados”, en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas.
- Stoker, G. (1998), “El ‘buen gobierno’ como teoría: cinco propuestas”, Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido, <http://www.iigov.org>.
- Tecco, C.(2002), ¿Fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para la discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba. UNC.
- Veiga D. y Rivoir A. L. (2005), *Sociedad y territorio: Montevideo y el área metropolitana*, Montevideo, MVOTMA.
- Veltz, P. “Firmes et territoires: je t’aime moi non plus”, <http://www.ecole.org>.
- Weber, M. (1988), *Tipos de dominación: fragmentos de Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica 1972, México. Editado en ficha N° 48 por la Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988.