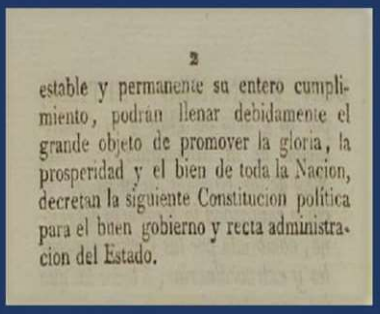
INFORME

IBEROAMERICANO 2021

DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

2021

RIBRIG


2

estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nacion, decretan la siguiente Constitucion política para el buen gobierno y recta administracion del Estado.

REVISTA DE LA RED DE INVESTIGACIÓN AUIP "RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, GOBIERNO MULTINIVEL Y PROCESOS SUPRAESTATALES"

auip Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado

Imagen con libre uso de derechos perteneciente a los fondos de la Biblioteca Nacional de España

"Para el buen gobierno y la recta administración del Estado" (Constitución de 1812)

REDIBRIG

Relaciones intergubernamentales, gobierno multinivel y procesos supraestatales

INFORME IBEROAMERICANO

2021

DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

José Joaquín Fernández Alles
(coor).

Antonio Cardarello
María del Consuelo Castañeda Barreda
José Joaquín Fernández Alles
Gonzalo Puig Lombardi
Lucía Skocilich

Cádiz (España), 2022

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, las reproducciones totales o parciales de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

©José Joaquín Fernández Alles
©Antonio Cardarello
©María del Consuelo Castañeda Barreda
©José Joaquín Fernández Alles
©Gonzalo Puig Lombardi
©Lucía Skocilich

©INFORME IBEROAMERICANO 2021 SOBRE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Red de Investigación AUIP "Relaciones intergubernamentales, gobierno multinivel y procesos supraestatales. www.Redibrig.es

Grupo de Investigación SEJ-058 PAIDI "Cátedra de Estudios Jurídicos y Económicos Francisco Tomás y Valiente".

Cádiz (España). 2022

ÍNDICE

I.	**ÍNDICE**	4
II.	**PRESENTACIÓN**	5
III.	**LAS RELACIONES INTERGUBERNAMETALES EN ESPAÑA EN EL AÑO 2020**	8
IV.	**LA REVISION DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN MÉXICO**	35
V.	**COHABITACIÓN Y CONFLICTO LATENTE: EL ESCENARIO DE LAS RIG EN URUGUAY 2020-25**	51

II. PRESENTACIÓN

Este segundo Informe Iberoamericano de Relaciones Intergubernamentales se centra en las relevantes novedades normativas, jurisprudenciales y convencionales del caso español en el ámbito de la cooperación y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno; así como en los aspectos de revisión contable de los niveles gubernamentales de México; y finalmente en las relaciones intergubernamentales de Uruguay con la perspectiva del periodo 2020-2025. Tras el Informe inaugural, cuyos contenidos generalistas se justificaban por ser el número de la presentación, este Informe adopta la que va a ser la metodología permanente de estos estudios complementarios de la Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales, dirigida al objetivo de describir y analizar las novedades del año anterior una vez cerrado el curso, en esta ocasión el año 2020. De esta manera, tras el estudio sobre el caso español ("Las relaciones intergubernamentales de España en el año 2020"), se ofrecen dos trabajos: "La revisión de las cuentas públicas en México", de María del Consuelo Castañeda Barreda (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México); y "Cohabitación y Conflicto Latente: el escenario de las RIG en Uruguay 2020-25", de Antonio Cardarello, Gonzalo Puig Lombardi y Lucía Skocilich (Universidad de la República, Uruguay).

Principalmente en el ámbito sanitario, pero también en materia de servicios sociales, hacienda, educación, transportes o seguridad interior, durante el año 2020 los Estados iberoamericanos siguieron puestos a prueba y llevados al límite de la gestión intergubernamental y la sostenibilidad financiera, en muchos casos

bajo la vigencia de estados de alarma o emergencia sanitaria. También se ha puesto de manifiesto, ya en sede jurisdiccional, la inadecuada respuesta de los parlamentos en el ejercicio de función constitucional de control parlamentario sobre los respectivos gobiernos.

Asimismo, debe enfatizarse: a) la gran producción normativa y jurisprudencial experimentada en todos los Estados iberoamericanos como consecuencia de la pandemia y la crisis de endeudamiento debida al gasto público generado (en gran parte con transferencias intergubernamentales); b) la mayor utilización cuantitativa de los instrumentos formales y, sobre todo, informales de relación intergubernamental; y c) la virtualización y digitalización de las relaciones intergubernamentales.

Con este contexto de fondo, en este Informe 2021 se incluyen experiencias particulares en materia intergubernamental que han justificado un tratamiento singularizado. En el caso español, junto al balance de la actividad convencional y la jurisprudencia del 2021, se suma la valoración de los convenios y la doctrina jurisprudencial de 2020 que no fueron incorporados al informe de 2020.

Como valoración general, y como en el caso del primer informe, en el ámbito propio de las RIG se sigue advirtiendo en muchos Estados la falta de institucionalización sistemática de los órganos de cooperación intergubernamental o bien una recurrente regulación muy nominalista que no responde a un conjunto de técnicas efectivas de relación intergubernamental presidas de facto por los principios de coordinación y cooperación. Tanto a nivel constitucional como sobre todo legal, en ámbitos sectoriales de gran importancia presu-

puestaria las relaciones intergubernamentales son sustituidas por iniciativas políticas dependientes de órganos *ad hoc*, cauces informales de relación, o foros cuyo valor intergubernamental depende del mayor o menor liderazgo político de quienes las convocan a nivel federal o regional. Asimismo, se manifiestan las carencias doctrinales que, desde planteamientos que no logran diferenciar las relaciones intergubernamentales de las meras relaciones interadministrativas, impiden atisbar aún la existencia de una teoría jurídica iberoamericana sobre relaciones intergubernamentales.

III. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMETALES EN ESPAÑA EN EL AÑO 2020

José Joaquín Fernández Alles
Universidad de Cádiz
(España)

Por su interés para el seguimiento de las relaciones intergubernamentales en España, deben destacarse las novedades normativas, jurisprudenciales y convencionales siguiente.

En primer lugar, el desarrollo normativo de las relaciones intergubernamentales Estado-Comunidades Autónomas en el año 2021, se centró en el Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (BOE 12 de febrero de 2020). El Ministerio de Política Territorial y Función Pública se define como el Departamento de la Administración General del Estado a quien se atribuye la competencia para presentar la propuesta y ejecución de la política del gobierno en materia de relaciones y cooperación con las Comunidades Autónomas y entidades que integran la Administración Local y las competencias relativas a la organización territorial del Estado. Y en su artículo 4.1.c), el Real Decreto atribuye a la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local el informe de los proyectos de convenios que se suscriban por la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, con las administraciones de las comunidades autónomas, previo a la autorización del Ministerio de Hacienda a la que se refiere el artículo 50.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Por otro lado, en el

artículo 4.2.a) de dicho Real Decreto, se indica que corresponde a la Subdirección General de Cooperación Autonómica el ejercicio de dicha función del artículo 4.1.c).

En el ámbito de la configuración jurisprudencial de las relaciones intergubernamentales, y por ser de gran interés por la intervención de un órgano intergubernamental (la Junta Consultiva en materia de conflictos), debemos referirnos a la STC 152/2020, de 22 de octubre[1], que resolvió el conflicto positivo de competencia 2890-2020, planteado por la Generalitat de Cataluña con motivo del escrito de 3 de marzo de 2020 de la Directora de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMV), por el que se requería a la Autoridad Catalana de la Competencia la remisión del expediente "Campaña de Consumo Estratégico" ante la posible vulneración de la competencia estatal sobre consumo interior y defensa de la competencia en materia-función de instrucción y resolución del expediente administrativo al trascender los efectos de la campaña el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Cataluña (doctrina ya establecida en la STC 71/2012, de 16 de abril).

Pues bien, según el Tribunal Constitucional, los efectos de la campaña examinada, su potencial alcance subjetivo y los servicios a los que se refiere, no se agotaban en el territorio autonómico ya que podían alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional. A tal fin, recobra toda su funcionalidad un órgano de relación interguberna-

[1] STC 152/2020, de 22 de octubre. *BOE* núm. 305 de 20 de noviembre de 2020.

mental y su dictamen: la citada Junta Consultiva en materia de conflictos prevista en el art. 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia. Según el artículo 3 de esta ley, la Junta Consultiva en materia de conflictos es el órgano consultivo especializado en el asesoramiento, mediante dictamen no vinculante, para la resolución de los conflictos de atribución de competencias que se susciten entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas o entre éstas entre sí con ocasión de la aplicación de la legislación de defensa de la competencia. Y en el ejercicio de sus funciones la Junta podrá recabar informe del Tribunal de Defensa de la Competencia y de los órganos autonómicos correspondientes.

Acerca del estatuto jurídico intergubernamental de este órgano, caracterizado por naturaleza consultiva, conforme al apartado 3.3 de la referida ley la Junta Consultiva en materia de conflictos está compuesta por el Presidente y los siguientes vocales: a) Por la Administración General del Estado, un representante designado por el Ministro de Economía, quien actuará como Secretario; y b) Por la Comunidad Autónoma en conflicto, dos representantes por ella designados, si bien, excepcionalmente, en el supuesto en que hubiese más de una Comunidad Autónoma afectada por el conflicto de competencias, se puede designar un solo representante por cada una de ellas. Si las Comunidades Autónomas en conflicto fueren tres o más, se elevaría el número de representantes de la Administración General del Estado para garantizar la composición paritaria de la Junta.

Asimismo, merece un comentario la STC 135/2020, de 23 de septiembre[2], cuyo F.J. 1. invoca los principios de lealtad institucional, cooperación y coordinación, como fundamentos predicables de las relaciones intergubernamentales entre el Estado y las comunidades autónomas. En particular, su F.J. 4 afirma que para perfilar los contornos de "la competencia de coordinación" que corresponde al Estado a fin de garantizar los objetivos de política exterior, "es preciso remitirse a los criterios recogidos en la STC 85/2016, de 28 de abril, que enjuició la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado". Pues bien, de acuerdo con la doctrina de la citada sentencia, en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.3 CE se integran no solo las facultades clásicas que el Derecho internacional reconoce a los Estados como sujetos soberanos sino también una potestad más amplia de "dirección y puesta en ejecución de la política exterior", entendida como estrategia, posicionamiento y actuación del Estado en el ámbito internacional en defensa de los intereses y valores de España (STC 85/2016, FJ 4). Precisamente, esta potestad permite al Gobierno, en tanto que director de la política exterior del Estado, coordinar las actuaciones autonómicas con proyección exterior, a fin de garantizar los objetivos de política exterior estatal e impedir eventuales menoscabos de esa política exterior.

Según el Tribunal Constitucional, esa facultad de coordinación es "aún más necesaria dada la necesidad de combinar la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE con la existencia de una multiplicidad de sujetos que llevan a cabo actuaciones con proyección

[2] STC 135/2020, de 23 de septiembre. *BOE* núm. 289, de 2 de noviembre de 2020.

exterior". Razón por la cual, entre las finalidades de la coordinación estatal, se incluyen las de evitar o remediar posibles perjuicios sobre la dirección de la política exterior (STC 85/2016, FJ 8), que se atribuye en exclusiva a las autoridades estatales como un límite a la acción exterior de las comunidades autónomas.

Con esta fundamentación jurídica, más la invocación de los principios de unidad (unitario), integración y eficacia (operativo), el Tribunal Constitucional concluye que la competencia de coordinación es "necesaria para la integración de una diversidad de competencias y administraciones afectadas en un sistema unitario y operativo", cuyo contenido comporta la posibilidad de "fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación *a posteriori*, como preventivas u homogeneizadoras", como son, por ejemplo, las establecidas en la Ley 2/2014 acerca de la comunicación al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de las propuestas de viajes (art. 5.2), la celebración de acuerdos internacionales administrativos o no normativos (art. 11.4) y la apertura de oficinas para la promoción exterior (art. 12.1). Justo por tal motivo, "el principio de unidad de acción en el exterior que consagra el art. 3.2 a) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, parte de la premisa de que las comunidades autónomas y otros sujetos distintos del Estado, pueden actuar en el exterior "pero de forma coordinada, a fin de garantizar los objetivos de la política exterior del Gobierno que deben ser preservados".

De ello se derivan dos consecuencias: a) El "establecimiento de 'directrices, fines y objetivos' que, en cuanto tales, deben ser seguidos por los sujetos coordinados", define la competencia de ordenación y coordinación que, como director de la política exterior del Estado, corresponde al Gobierno de la Nación; y b) el principio de unidad de acción en el exterior y la fijación de directrices, fines y objetivos en este ámbito, responden a la naturaleza misma de la política exterior y de las relaciones internacionales que requieren una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado.

Asimismo, la citada sentencia realiza "una precisión adicional" -en realidad, un recordatorio- sobre el "deber de lealtad constitucional", tan importante para entender la teoría constitucional de las relaciones intergubernamentales y, en general, de cualquier organización estatal. Se entiende la lealtad como deber constitucional y no solo como principio, y además como contenido de un deber más amplio: el deber de fidelidad de la Constitución, que va más allá de la simple normatividad: "deber de auxilio recíproco", de "recíproco apoyo y mutua lealtad", "concreción, a su vez del más amplio deber de fidelidad a la Constitución" (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4) por parte de los poderes públicos.

A tal respecto, el Tribunal Constitucional, indica que debe recordarse, y cita a tal fin la STC 234/2018, de 18 de diciembre, FJ 4)[3], que las actuaciones del Estado y de las comunidades autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional. Aunque este principio no está recogido de modo expreso en el texto

[3]STC 215/2014, de 18 de diciembre. *BOE* 29, de 3 de febrero de 2015.

constitucional "constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico" y de su obligada observancia deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las administraciones implicadas, donde se incluyen: el deber de auxilio recíproco (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7, y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4), 'que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas' (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11; y, en el mismo sentido, STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 5), concreción a su vez de un deber general de fidelidad a la Constitución (entre otras, la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4)".

El Tribunal Constitucional también se subraya la conexión entre este principio de lealtad y el establecimiento de un sistema adecuado de colaboración entre administraciones, esto es, de un sistema (que no menciona) de relaciones intergubernamentales, de manera que "el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas y de estas entre sí", además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial" (STC 109/2011, FJ 5). El Tribunal Constitucional sigue olvidando que en estos casos no se relacionan el Estado y las comunidades autónomas en su conjunto. No lo hacen ni las Cortes Generales ni el Poder Judicial del Estado, ni tampoco los Parlamentos autonómicos. Tampoco se trata de simples relaciones entre estructuras administrativas y empleados públicos.

La dirección política de los gobiernos es quien protagoniza estas relaciones que, por tal motivo, son principalmente "intergubernamentales", y así deberían ser calificadas por el Tribunal Constitucional si, a continuación, quiere desarrollar una argumentación que incluya lógicamente la responsabilidad jurídica política de los gobiernos por el eventual incumplimiento de los citados principios y deberes constitucionales.

En síntesis, debe incluirse en la teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales, el principio de lealtad. Y, como afirma el Tribunal Constitucional, del principio de lealtad deriva un deber de colaboración e información recíprocas entre las administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas y que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución. Por tanto, de la Constitución y de la doctrina de este tribunal se deduce un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo (STC 13/2007, FJ 8).

En el ámbito de las relaciones intergubernamentales del Estado y las comunidades autónomas con los entes locales, según F. J. 6 de la referida sentencia, entre los mecanismos de intervención que limitan la autonomía municipal —o la autonomía provincial— se encontraría la previsión de facultades de coordinación de la actividad de las corporaciones locales por el Estado o por las comunidades autónomas, según el régimen de distribución de competencias. Como tal competencia, la coordinación se orienta a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación.

Esas competencias de coordinación son reguladas principalmente por la normativa básica estatal, que ha previsto la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman potestades de coordinación de las diputaciones provinciales. Según el art. 10.2 LBRL, "procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas".

Y en el art. 59.1 LBRL se establece:

> "a fin de asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias".

Según el Tribunal Constitucional, esos procedimientos aluden "en este punto a las técnicas de cooperación, o si se quiere, de 'coordinación voluntaria' contempladas en los artículos anteriores—", y por tanto la LBRL ha reflejado la posibilidad de atribuir la facultad de

coordinar la actividad de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias a la comunidad autónoma. De esta manera, la coordinación tiene por objeto competencias de titularidad local, lo que no supone una sustracción de las competencias de las entidades sometidas a la misma: "antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada", quien ejercerá la competencia coordinada.

Fijado este requisito, el presupuesto para que exista una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias sería doble (arts. 59.1 LBRL, con remisión a la 10.2 LBRL): a) Que las actividades o los servicios locales transciendan el interés propio de las correspondientes entidades (locales), "incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones (el Estado y la comunidad autónoma) o sean concurrentes o complementarios de los de estas"; y b) que la coherencia de la actuación de las administraciones públicas no pueda alcanzarse por los procedimientos de cooperación voluntaria o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate.

Este doble presupuesto es manifestación de la exigencia constitucional de proporcionalidad.

Ahora bien, según el Tribunal Constitucional, invocando la doctrina sentada en las SSTC 214/1989, 331/1993 y 109/1998, de 21 de mayo, deben diferenciarse las técnicas de colaboración, "basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperante", y las competencias de coordinación, que "conllevan 'un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en

que se encuentra el que coordina respecto al coordinado', (siendo) "la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas". En su virtud, la facultad de coordinación incluye un contenido y también unos límites. Los contenidos implican "un cierto poder de dirección" y constituye un mecanismo de intervención que tiene una evidente afectación sobre la autonomía constitucionalmente reconocida. Respecto a los límites de la función de coordinación, según el Tribunal Constitucional, tanto en su doctrina constitucional como en la propia legislación básica, "han quedado concretados en una serie de exigencias sustantivas y procedimentales que se imponen a toda previsión de la referida facultad de coordinación". Así, una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones que la misma, además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada, debe responder a la protección de intereses generales o comunitarios. Se trata de una doble exigencia constitucional de predeterminación y proporcionalidad:

a) Predeterminación.- Se define negativamente en el sentido de que "una amplia indeterminación" equivaldría a confiar a la propia entidad coordinadora la forma y alcance de su "cierto poder de dirección" que el estar "autoatribuido" sería contrario a la doctrina constitucional. En el desarrollo legal de esta exigencia constitucional de predeterminación, para que se pueda prever una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias, el art. 59.1 LBRL establece una serie de exigencias procedimentales que implican que los entes coordinados conozcan, con carácter previo, como se va a producir: "mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de

planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente" (art. 59 LRBRL), lo que supone una exigencia de realizar la coordinación a través de un determinado y concreto instrumento como es el plan.

Estos planes deben tramitarse con la participación de las administraciones afectadas, para armonizar los intereses públicos en presencia, como un contenido de la garantía de la autonomía local. Además de la participación de los entes locales en la tramitación del plan, supone que cualquier desviación respecto de los intereses locales manifestados mediante su participación en la elaboración de aquel, solo podría justificarse en la armonización de los intereses públicos en presencia (arts. 58.2 y 59.1 de LBRL).

Finalmente el apartado segundo del art. 59 LBRL dispone que las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública que prevean la coordinación deben precisar, "con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes asambleas legislativas", de nuevo se trata de una exigencia de predeterminación en cuando a las condiciones y los límites de la coordinación y en cuanto a las modalidades de control.

b) Proporcionalidad.- Se define "como la obligación de graduar el alcance o intensidad de la intervención de cada nivel territorial" (...) "en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias". E implica asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve la provincia sea tendencialmente correlativo al nivel de interés

presente en el asunto de que se trate. Invocando la doctrina de la STC 154/2015, de 9 de junio, FJ 6 a), "se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local 'en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias'". Con el fundamento de los arts. 137, 140 y 141 CE, la autonomía de las entidades coordinadas exigirá "que estas conserven aquel grado de capacidad decisoria que sea tendencialmente correlativo al nivel de interés presente en el asunto de que se trate".

En todo caso, en virtud de esta facultad de imposición el ente que coordina puede establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados, y por tanto la coordinación "constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones locales" (STC 27/1987, FJ 2; asimismo STC 214/1989, FJ 20 f)".

Recapitulando la doctrina jurisprudencial sobre este contenido tan relevante para la teoría constitucional sobre relaciones intergubernamentales, la previsión de una función autonómica de coordinación de las diputaciones provinciales por parte de la comunidad autónoma, deberá someterse a las siguientes condiciones: a) estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada; b) tal previsión de coordinación deberá responder a la protección de intereses generales o comunitarios, de modo que se graduará el alcance o intensidad de la propia coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios existente en tales asuntos o materias; y c) tal coordinación debe realizarse a través de la adopción de planes sectoriales en cuya tramitación debe garantizarse la participación de los propios entes locales

coordinados con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados.

También de gran interés en el ámbito de las relaciones intergubernamentales autonómicas-locales resulta la STC 82/2020, de 15 de julio[4], que enjuició la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, con regulación de las fuentes de financiación, las obligaciones de las administraciones públicas en materia de financiación, el sistema de financiación y sus principios, la financiación de personal y de prestaciones, la financiación de infraestructuras y equipamientos de servicios sociales, las fórmulas de colaboración, la transferencia de infraestructuras y equipamientos de atención primaria y de atención secundaria entre administraciones públicas y los porcentajes mínimos de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del personal. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los incisos de las disposiciones que determinaban el porcentaje mínimo de recursos que las diputaciones provinciales debían destinar a financiar los costes del personal de los servicios sociales municipales durante los primeros cinco años de vigencia de la normativa autonómica.

Asimismo, el Tribunal Constitucional declaró que la delimitación provisional del gasto no era compatible con la legislación estatal, al menos hasta la puesta en marcha los planes sectoriales previstos en la ley autonómica, que deben fijar los objetivos y las prioridades de la acción pública con la participación de los entes locales para armonizar los intereses públicos afectados.

[4] STC 82/2020, de 15 de julio. *BOE* núm. 220 de 15 de agosto de 2020.

Además, se indican los requisitos necesarios para que una ley autonómica pueda imponer a sus diputaciones provinciales que aborden ciertas actuaciones en materia de servicios sociales: a) debe tratarse de una materia en la que esté presente un fuerte interés supralocal, como ocurre con los servicios sociales en la medida que son competencia exclusiva autonómica; b) es necesario que la comunidad autónoma articule mecanismos que permitan que las diputaciones provinciales participen en el diseño de las medidas autonómicas de coordinación; c) esta previsión de coordinación autonómica solo será constitucional si la comunidad autónoma respeta el principio constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales.

En particular, según el F.J. 13 c), que trata sobre los límites que recaen sobre las facultades de coordinación dispuestas en las correspondientes leyes sectoriales autonómicas, límites que se derivarían del reconocimiento constitucional de la autonomía provincial. Según el Tribunal Constitucional, "ante una previsión legal de una potestad de coordinación de las diputaciones provinciales por parte de la comunidad autónoma", se deben aplicar los límites y condiciones a los que nos hemos referido en los fundamentos jurídicos previos, en el sentido de que la potestad de coordinación de la comunidad autónoma sobre el ejercicio por las diputaciones provinciales de su función legalmente atribuida de asistencia económica a los ayuntamientos "debe someterse a aquellas condiciones derivadas del reconocimiento constitucional de la autonomía local recogido en los arts. 137, 141 o 142 CE —y que se concretan y desarrollan en la normativa básica estatal y en el estatuto de autonomía—".

De esta manera, la potestad de coordinación, además de estar específicamente atribuida, debe estar suficientemente predeterminada, para lo cual tal coordinación debe realizarse a través de planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados. Y, como último requisito, tal previsión de coordinación deberá responder a la protección de intereses generales o comunitarios, de modo que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la propia coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios existente en tales asuntos o materias. Por último, la potestad de coordinación deberá ser compatible con la responsabilidad autonómica de garantizar a los entes locales *ex* art. 142 CE, en su caso, aquellos recursos financieros que les permitan acometer sus tareas.

Por otra parte, la existencia de tales intereses comunitarios, supone que tal determinación, a pesar de su intensidad, no vulnere la exigencia de que las funciones de coordinación tengan que ser compatibles con la autonomía de las entidades locales "máxime cuando en la fijación de los porcentajes de participación de las diputaciones en la financiación se hace en el marco de la planificación estratégica" y máxime cuando "de la propia norma autonómica dispone una obligación de garantizar la financiación del sistema por parte de todas las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana", lo que implica que la comunidad autónoma se hace responsable, "en último término, de la financiación del sistema público valenciano de servicios sociales".

Relevante interés presenta asimismo para las relaciones internormativas e intergubernamentales la STC

65/2020, de 18 de junio[5], cuyo F.J. 18 explica como antecedente que, con motivo de la transposición de diversas directivas europeas, se introdujo en la Ley general tributaria un conjunto de normas relativas a actuaciones en materia de asistencia mutua a través del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Asimismo, se incorporó un nuevo título VI rubricado *Actuaciones derivadas de la normativa sobre asistencia mutua* en el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, a los efectos de desarrollar los preceptos legales en esta materia (arts. 198-207).

Pues bien, según el Tribunal Constitucional, esta regulación interna posee carácter omnicomprensivo al ser de aplicación a toda actuación de asistencia, colaboración, cooperación o análoga que preste, reciba o desarrolle el Estado español con la Unión Europea, otras entidades internacionales o supranacionales y otros estados (art. 1.2, párrafo segundo de la LGT), con independencia tanto de la norma internacional o de la Unión Europea de la que derive la obligación como de la modalidad de asistencia administrativa de la que se trate. Así, abarca tanto las actuaciones de cooperación dirigidas a la recaudación de créditos (notificaciones, adopción de medidas cautelares o recaudación ejecutiva) como las actuaciones de intercambio de información (previa solicitud, automática o espontánea) que sean

[5] STC 65/2020, de 18 de junio. *BOE* núm. 196 de 18 de julio de 2020, F.J. 18.

necesarias para la liquidación de los tributos. En este sentido, la competencia en materia de aplicación de los tributos derivada de la normativa internacional o europea de asistencia mutua corresponde *ex* art. 5.3 LGT a la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el art. 1.2 *in fine* LGT señala el art. 149.1.3 CE (relaciones internacionales) como título competencial habilitador del Estado para legislar sobre asistencia mutua".

Por último, ya con carácter adjetivo o procesal, nos hemos de referir a la STC 16/2020, de 28 de enero[6], sobre la vinculación procesal o no del Tribunal Constitucional a los acuerdos del órgano intergubernamental de cooperación Estado-Comunidad Autónomas establecido en el art. 33.2 LOTC.

En particular, el F.J. 1 de la sentencia se refiere a la alegación de que "si un precepto incluido en el acuerdo de iniciación de negociación no es objeto después de negociación efectiva, el recurso promovido no solo es contrario al principio de lealtad institucional, sino también resulta extemporáneo y debe, por ese motivo, ser inadmitido". Según el Tribunal Constitucional, las dos objeciones ínsitas en la referida afirmación del letrado autonómico deben ser rechazadas. El apartado segundo del art. 33 LOTC vincula la ampliación a nueve meses del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad como excepción al plazo ordinario de tres meses, únicamente al cumplimiento de tres requisitos, que están contemplados en las letras a), b) y c) del citado apartado y que son los siguientes: la reunión de la comisión bilateral de cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva comunidad autónoma, a iniciativa de cualquiera de las dos administraciones; la

[6] STC 16/2020, de 28 de enero. *BOE* núm. 52 de 29 de febrero de 2020.

adopción en el seno de dicha comisión bilateral del acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias; y la comunicación al Tribunal Constitucional de dicho acuerdo dentro del plazo de tres meses siguientes a la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley, así como la inserción del acuerdo en el "Boletín Oficial del Estado" y el diario oficial de la comunidad autónoma correspondiente. Estos tres requisitos han sido debidamente cumplidos en este proceso, sin que la parte recurrida haya alegado en ningún momento su incumplimiento o su falta de acreditación, únicas circunstancias que podrían determinar su carácter extemporáneo.

Según el F.J.2, cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción. Por un lado, debe tenerse en cuenta el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración del ordenamiento, de forma que con el mismo no se defiende un interés propio de los recurrentes sino el interés general y la supremacía de la Constitución. Según el Tribunal Constitucional, desde la primigenia STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 3, la jurisprudencia constitucional acoge la doctrina de que "[l]a indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 LOTC".

En consecuencia, la objeción del letrado autonómico, referida a que la disposición impugnada no ha sido objeto de negociación entre las partes implicadas a fin de resolver las discrepancias existentes, "es en suma inconducente, pues no existe ningún requisito adicional además de los ya mencionados que condicione la admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad con arreglo al art. 33.2 LOTC. Según constante jurisprudencia de este Tribunal, cumplidos los requisitos del citado art. 33.2, como aquí se han cumplido, la admisión del recurso resulta obligada". Además, según continúa el Tribunal Constitucional, el alcance objetivo o la intensidad de esa negociación ·no están mencionados en nuestra Ley Orgánica reguladora y, por esta razón, no pueden tener efectos con relación a la admisibilidad del recurso".

Ya en la STC 14/2015, de 5 de febrero, había rechazado la relevancia de un óbice procesal similar formulado por la parte entonces recurrida, en el sentido de que, en los casos de inicio de una negociación al amparo del art. 33.2 LOTC, su interrupción sin explicación alguna que la justifique "ha de considerarse determinante de la extemporaneidad del recurso, ya que, en caso contrario, se estaría poniendo en manos del Estado un expediente procesal para alargar el plazo a su conveniencia". La aplicación del procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC "no garantiza ni un resultado final satisfactorio para las partes ni tampoco la evitación del recurso", ya que que queda siempre a disposición del sujeto legitimado —sea el Gobierno del Estado o el de la correspondiente comunidad autónoma— el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad en cualquier momento del plazo ampliado de nueve meses, lo que implica que el mismo "ha constatado que no resulta posible solucionar mediante este cauce de resolución de conflictos la discrepancia inicialmente suscitada"

(STC 14/2015, FJ 2). En suma, la decisión de acudir o no a la jurisdicción constitucional queda siempre a la libre disposición de los legitimados para ello en los términos que se derivan de la Constitución española y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (FJ 2), de las que no se desprenden limitaciones como las aquí sugeridas por la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Como indica esta sentencia a mayor abundamiento, sin perjuicio de la valoración que pueda merecer desde la perspectiva de los principios de lealtad institucional y cooperación que han de informar las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, el hecho de que la interposición del recurso se haya producido dentro del mes siguiente al acuerdo de inicio de negociaciones, no resulta en todo caso exigible, pues no viene impuesto por la LOTC que las negociaciones amparadas en su art. 33.2 hayan de prolongarse durante la totalidad del plazo ampliado de nueve meses, ni que deban de explicitarse las razones que llevan a la parte actora, sea esta el Estado o una comunidad autónoma, a considerar que dichas negociaciones no pueden conducir a una avenencia, con la consecuencia de que la aplicación en su totalidad del plazo previsto en el artículo 33.2, no va a producir resultado alguno, decidiendo, por tanto, interponer el recurso antes de la expiración del mencionado plazo de nueve meses" (FJ 2).

Tras las anteriores novedades normativas y jurisprudenciales, merecen una atención particular los datos cuantitativos sobre las relaciones intergubernamentales convencionales o articuladas a través de convenio. Pues bien, durante el año 2020 se elevó la Conferencia de Presidentes a categoría de órgano necesario y protagonista, con 17 reuniones, 14 de las cuales fueron reuniones de carácter extraordinario provocadas por la

Covid-19: la VII Conferencia de Presidentes de 15 de marzo de 2020; la VIII Conferencia de Presidentes de 22 de marzo de 2020; la IX Conferencia de Presidentes. 29 de marzo de 2020; la X Conferencia de Presidentes de 5 de abril de 2020; la XI Conferencia de Presidentes de 12 de abril de 2020; la XII Conferencia de Presidentes de 19 de abril de 2020; la XIII Conferencia de Presidentes de 26 de abril de 2020; la XIV Conferencia de Presidentes de 3 de mayo de 2020; la XV Conferencia de Presidentes 10 de mayo de 2020; la XVI Conferencia de Presidentes de 17 de mayo de 2020; la XVII Conferencia de Presidentes de 24 de mayo de 2020; la XVIII Conferencia de Presidentes de 31 de mayo de 2020; la XIX Conferencia de Presidentes. 7 de junio de 2020; la XX Conferencia de Presidentes de 14 de junio de 2020; la XXI Conferencia de Presidentes de 31 de julio 2020; la XXII Conferencia de Presidentes de 4 de septiembre de 2020; y la XXIII Conferencia de Presidentes de 26 de octubre de 2020, que además actuó informalmente como una especie de conferencia multinivel con la presencia de la Presidenta de la Comisión de la Unión Europea.

En síntesis, tras la finalización del primer estado de alarma se mantuvieron tres Conferencias de Presidentes más, una presencial y dos virtuales: la XXI Conferencia de Presidentes de 31 de julio 2020, ya de carácter presencial (San Millán de la Cogolla, La Rioja), la XXII Conferencia de Presidentes de 4 de septiembre de 2020, de carácter virtual y con gran repercusión política por la presentación de las propuestas de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para ejecutar el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, y la XXIII Conferencia de Presidentes de 26 de octubre de 2020, también virtual.

Además de la actividad de la Conferencia de Presidentes, merece destacarse la creación tres nuevas Conferencias Sectoriales (elevándose su número hasta 45 a fecha de 31 de diciembre de 2020), con la aprobación de sus respectivos reglamentos, y el anuncio de una cuarta Conferencia Sectorial que se crearía en el año 2021[7]. Las tres conferencias son las siguientes: 1) Conferencia Sectorial de Agenda 2030, constituida el día 9 de julio de 2021, y presidida por el Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030 y con la vicepresidencia de la Ministra de Política Territorial y Función Pública; 2) Conferencia Sectorial de Reto Demográfico, presidida por la Vicepresidenta Cuarta del Gobierno y Ministra de Transición Ecológica y Reto Demográfico; y 3) Conferencia Sectorial del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional para el Empleo, presidida por Ministerio de Educación y Formación Profesional, si bien durante el año 2020 esta responsabilidad recaía transitoriamente en el Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Durante el año 2020, las reuniones de las conferencias sectoriales se triplicaron, celebrándose un total de 169, mientras que en 2017 hubo 59 reuniones, 65 en 2018 y 49 en 2019. Destacaron las actividades de la Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), con 82 reuniones durante 2020 (una vez en el

[7] Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, *Informe sobre los convenios Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2020*. Ministerio de Política Territorial. Madrid. 2021, pp. 17 y 18. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/INFORME_CONVENIOS_ESTADO-CC AA_2020.pdf, págs. 29-33. En los informes del Ministerio de Política Territorial y Función Pública se sigue sin acoger la denominación de convenios intergubernamentales, permaneciendo la calificación de convenios interadministrativos. Ver también el Informe Iberoamericano 2022 de Relaciones Intergubernamentales.

año 2016, 2 en 2017, 4 en 2018 y 5 en 2019), y sus comisiones o grupos de trabajo, como la Comisión de Salud Pública, la Ponencia de Vacunas o la Ponencia de Alertas; la Conferencia Sectorial de Educación, con 8 reuniones; la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, con 8 reuniones; la Conferencia Sectorial del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional para el Empleo, con 7 reuniones; el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, con 7 reuniones; la Conferencia General de Política Universitaria, con 7 reuniones; la Comisión Sectorial de Turismo y la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia[8].

Sin embargo, no celebraron reuniones la Conferencia Sectorial de Inmigración, la Conferencia Sectorial de Consumo, la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, el Consejo de Política de Seguridad, la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo, la Conferencia Sectorial de Industria y de la PYME, la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio, la Conferencia Sectorial de Deporte, el Consejo para la Unidad de Mercado o la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales

Durante 2020, también debe resaltarse la actividad de la Comisión de Coordinación de Crisis del COVID-19, el diseño del sistema de cogobernanza y la generalización de las Conferencias Intersectoriales, esto es, sesiones conjuntas de dos Conferencias Sectoriales, como

[8] Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, *Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2020*. Ministerio de Política Territorial. Madrid. 2021, pp. 25.27. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect _anuales/parrafo/0/text_es_files/ORGANOSCOOPERACION2020.pdf

han sido la Conferencia Intersectorial Educación y Sanidad (Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud Sanidad-CISNS), y la Conferencia Intersectorial de Cultura y Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS)[9].

De todas estas actividades, y se perjuicio de su valoración jurisprudencial en el Informe Iberoamericano de Relaciones intergubernamentales 2022, merece una primera aproximación conceptual la denominada cogobernanza, idea-fuerza que el Gobierno de la Nación, a través de sus ministerios más activos, defendió como una manifestación de la Gobernanza de 2001 de la Unión Europea[10], destina a lograr una mayor transparencia, apertura y colaboración, y en última instancia "una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y los ciudadanos que constituyen la sociedad civil". En el modelo español de cogobernanza, el Estado, las comunidades autónomas, ciudades autónomas, y las entidades locales tendrían "garantizados sus respectivos ámbitos de autonomía y capacidad de gestión de sus propias políticas al tiempo que se reconocen mutuamente la necesidad de trabajar de forma colaborativa para alcanzar soluciones conjuntas". En algunos casos la cooperación quedaría justificada por la necesidad de adoptar decisiones homogéneas en todo el territorio,

[9] Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, *Informe sobre los convenios Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2020*, cit., p. 34.

[10] Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final – Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES

garantizando así la igualdad de los ciudadanos y las empresas. En otros supuestos, los órganos de cooperación se constituirán en foros de intercambio de información y de buenas prácticas a fin de que puedan tomarse mejores decisiones, "que serán distintas necesariamente dadas las características de cada territorio y en cada ámbito de política pública". La cooperación, y la "cogobernanza como forma de gobierno" (una expresión sin duda equivocada teniendo en cuenta que la forma de gobierno es "parlamentaria" en la Constitución de 1978 y "multinivel" en la práctica), implicarían "la existencia de actores autónomos pero interdependientes, con funciones y competencias que en muchos casos confluyen y se entrelazan unas con otras", esto es, un sistema de relaciones intergubernamentales[11].

En el ámbito convencional intergubernamental "Estado-comunidades autónomas", durante el año 2020 se suscribieron 853 convenios y acuerdos suscritos e informados, frente a los 711 del año 2019, (superando la cifra de 27.000 totales de los que se tiene constancia por el Ministerio), el 87,92 % convenios (750), y el 12,08 % acuerdos (103), con mayor protagonismo del Ministerio de Ciencia e Innovación y del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. De todos ellos, se suscribieron 8 convenios con una financiación prevista de más de 12 millones de euros sobre un total de más de 690 millones de euros, liderando el ranking Cataluña con más de 226 millones de euros, Aragón con más de 85 millones de euros y Asturias con más de 79 millones de euros[12].

[11] Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, *Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2020*. Ministerio de Política Territorial, cit., pp. 5.7.

[12] Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, *Informe sobre los convenios Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2020*, cit., pp.

Las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas suscribieron con la Administración General del Estado durante el año 2020 una media de 45 convenios y acuerdos, liderando el ranking la Comunidad de Madrid, con 158 convenios, el 18,5% del total, Andalucía, con 76 (8,9%) y Asturias con 73 (8,5%), continuando con el sistema de control externo por parte del Tribunal de Cuentas y órganos autonómicos equivalentes[13].

17 y 18. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/INFORME_CONVENIOS_ESTADO-CCAA_2020.pdf; Informes sobre la actividad de los Órganos de Cooperación en 2019 y 2020. Ministerio de Política Territorial. Madrid. 2021.

[13]J. A. Fernández Ajenjo, "La fiscalización de los convenios de colaboración por los OCEX y por el Tribunal de Cuentas, como antecedente de la reforma de la LRJSP de 2015", *Revista Auditoría Pública*, 68, pp. 49-56. https://asocex.es/wp-content/uploads/2016/12/Revista-Auditor%C3%ADa-P%C3%BAblica-n%C2%BA-68-pag-49-56.pdf

IV. LA REVISION DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN MÉXICO

María del Consuelo Castañeda Barrera
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
México

INTRODUCCIÓN

Como es del conocimiento de los expertos en área de la Administración Pública, en México, la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos es una de las tareas prioritarias de los tres órdenes de gobierno en México, de las personas físicas y morales facultadas para utilizar dichos recursos. Para ello existen los instrumentos, las normas y disposiciones legales que muestran a las entidades y organismos del sector público cumplir con la transparencia y la rendición de cuentas asentada en una cultura de desempeño y rendición de cuentas.

En el ámbito de los temas de Gobierno Abierto, y, en el entendido de que el presente tema se relaciona con la teoría y práctica de las relaciones intergubernamentales, del gobierno multinivel y de los procesos supraestatales, en el sentido de la revisión de cuentas; el objetivo de la presente comunicación pretende resaltar la importancia de que las Entidades de Fiscalización Superior en México, gocen de independencia para garantizar la neutralidad en la rendición de cuentas, ya que la revisión que realiza de los recursos públicos, por orden Constitucional, se encuentra subordinada a la Cámara de Diputados, siendo esta última, también obligada constitucionalmente a rendir cuentas.

Por lo anteriormente expuesto, es necesario que las instituciones públicas se implementen modernos sistemas

administrativos que respalden las operaciones que realizan en apego a las funciones encomendadas.

En México, hay quienes han argumentado que, ante la profundidad y gravedad de la crisis por la que se atraviesa, las normas aplicables a la administración y manejo de los recursos públicos sean flexibilizadas para su expedita utilización. Esta posibilidad significaría que las vías para la discrecionalidad y el desvío de los recursos se notaran facilitadas, implicando, adicionalmente, mayores problemas que se sumarían a los que han sido ya identificados como un verdadero cáncer de la gestión gubernamental: la corrupción, la impunidad, el patrimonialismo, la opacidad y la ineficiencia en la aplicación de las políticas y programas públicos.

Por este motivo es indispensable fortalecer los diversos esquemas jurídicos y normativos así como la operación de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), al constituirse éstas en un elemento central para la adecuada revisión de la operación de los recursos públicos de la Administración Pública de México.

MATERIALES Y METODOS

El material recolectado para esta comunicación, se encuentra apoyado en el método analítico, descriptivo y desde luego documental, con apego a bibliografía especializada sobre la rendición de cuentas en México, así como la revisión de la literatura para explicar los mecanismos relacionados con la rendición de cuentas en este país. Se identificó la problemática mediante el modelo deductivo que va de lo general a lo particular en el estudio del escrutinio de las cuentas públicas. La metodología utilizada en este trabajo de investigación de conformidad con Hernández, Fernández y Baptista (2010) es de enfoque cuantitativa. Consiste en el análisis de la li-

teratura relacionada con la función de la Auditoria Superior de la Federación (ASF) mediante búsqueda de información en la consulta de libros, y datos históricos de la fiscalización en México, análisis de la normatividad en materia de rendición de cuentas. El estudio es de carácter multidisciplinario de conformidad con los métodos de análisis de documentos, basado en la aplicación de técnicas de investigación entre ellas: el análisis de la bibliografía especializada, leyes reglamentos y normatividad, consulta de artículos y de Internet.

Para establecer las normas de fiscalización pública en México, se deben realizar varios cambios en la estructura política, económica y administrativa del país, especialmente en los estados que optan por implementar la parte administrativa y rendición de cuentas.

DESARROLLO

Las Entidades de Fiscalización en México, definen los objetivos que se pretenden conseguir en la rendición de cuentas y, en función de estos, suelen distinguirse los siguientes arquetipos:

a. Fiscalización de cumplimiento, cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la gestión económico-financiera de la entidad, actividad o programa que se fiscaliza;

b. Fiscalización financiera, cuyo objetivo es emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran los estados financieros de una entidad en función de su adecuación a los principios, criterios las normas contables de aplicación a la misma; y

c. Fiscalización operativa o de gestión, cuyo objetivo es proporcionar una valoración, total o parcial, de las operaciones y de los sistemas y procedimientos de

gestión de la entidad, programa o actividad fiscalizada en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su acatamiento a los principios de buena gestión, pudiendo referirse tal valoración a la adecuación de los sistemas y procedimientos de gestión con respecto a los objetivos que debe cumplir o al grado de cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía

Si se aplican distintos tipos de fiscalización (auditoria), se habla de fiscalizaciones de regularidad, la cual persigue conjuntamente, los objetivos de las fiscalizaciones de cumplimiento y financiera, o de fiscalizaciones integrales que abarcan todos los tipos de fiscalización referidos anteriormente. También existen las fiscalizaciones horizontales, que son aquellas cuyo ámbito subjetivo abarca una pluralidad de entidades del mismo o de distinto subsector público con características comunes y los mismos objetivos y ámbito temporal para todas ellas, pudiendo ser de cualquiera de los tipos de fiscalizaciones a los que se acaba de hacer mención.

La normativa dispone que en los procedimientos de fiscalización de entidades singulares puedan utilizarse las técnicas de auditoría que resulten idóneas a la fiscalización pretendida. La realidad es que la inmensa mayoría de las actuaciones fiscalización suele consistir en una auditoría, entendida como actividad sistemática de revisión, verificación y evaluación de documentos contables y de procedimientos de control y gestión, realizada siguiendo las normas técnicas establecidas para tal efecto.

En este orden de ideas, la ASF para llevar a cabo sus funciones de fiscalización, en atención a la máxima norma que es la Carta Magna en su artículo 74, que señala lo siguiente:

"VI.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley".

De la transcripción anterior se puede observar que la norma Constitucional establece que **la función de revisión de la Cuenta Pública corresponde a la Cámara de Diputados** y ésta la delega a **la Auditoria Superior de la Federación** quien en el caso de detectar incumplimiento de los objetivos de los programas, **solo tiene facultad de emitir recomendaciones para la mejora**, alude también que; con relación a los conceptos y las partidas respectivas no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, **se determinarán las responsabilidades por la Cámara de Diputados a través de la Comisión de vigilancia**.

Además, la citada fracción VI, en el penúltimo y último párrafo menciona lo siguiente:

"VI.... La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización";

En virtud de lo anterior, el Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior queda a criterio de la Cámara de Diputados. **El trabajo técnico, sistemático y profesional basado en las normas de auditoria realizado por la ASF, es desvirtuado, convirtiéndose en un instrumento de intereses partidistas.**

La libertad de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) implica que éstas no tengan subordinación externa o vínculo alguno respecto de los sujetos a fiscalizar. De hallarse estas circunstancias, la fiscalización, ciertamente, puede convertirse en arma de la contienda política y en un ejercicio de simulación con graves efectos sociales, políticos e institucionales.

Es por lo anterior, que en las democracias contemporáneas, la alta competitividad política y electoral obliga a que las EFS deban tener protecciones que les permitan permanecer al margen de los escenarios políticos y actuar con neutralidad en su desempeño institucional,

como lo ha mencionado en varias ocasiones el Ex Auditor de ASF, Arturo González de Aragón.

En relación al párrafo anterior, cabe mencionar como antecedentes la "Declaración de Lima de 1977" como la "Declaración de México de 2007", ambas surgidas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), las cuales han sido consideradas como los textos constitucionales de los principios que deben regir el adecuado funcionamiento de las EFS de todo el mundo.

Por su parte, en la Declaración de Lima, en la XV Cumbre de la Alianza del Pacifico, bajo la tutela de la INTOSAI, considera que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente; que, para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley.

La Declaración de Lima, menciona puntualmente lo siguiente:

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.

2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

También se establece que La Constitución tiene que garantizar asimismo la autonomía de los miembros, en específico, no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

Por su parte la Declaración de México, en el XIX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), reunido en México, considera:

- Que la apropiada y eficaz utilización de los fondos y recursos públicos constituye uno de los requisitos esenciales para el adecuado manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones de las autoridades responsables;

- Que la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización (en lo sucesivo Declaración de Lima) establece que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) sólo pueden llevar a cabo sus cometidos si son independientes de la institución fiscalizada y están protegidas contra influencias externas;

-Que, para lograr ese objetivo, es indispensable para una democracia saludable que cada país cuente con una EFS, cuya independencia esté garantizada por ley

-Que, a través de la aplicación de los principios sobre independencia, las EFS pueden lograr su independencia por diferentes medios, utilizando diversas salvaguardas para alcanzarla;

-Que las disposiciones para la aplicación de los principios que aquí se incluyen sirven para ilustrarlos y se consideran el ideal para una EFS independiente. Se reconoce que actualmente ninguna EFS cumple con todas estas disposiciones para la aplicación y, por tanto, las pautas básicas adjuntas presentan otras buenas prácticas para lograr independencia.

Cabe señalar, que en los últimos años, a iniciativa del Ex Auditor de la ASF, Juan Manuel Portal Martínez, el Congreso de la Unión llevo a cabo las modificaciones tendientes a conformar un órgano auditor federal independiente y técnicamente sólido. En concreto, estos cambios legales le sumaron autonomía y facultades a la ASF, lo cual fue un factor determinante para que la auditoria gubernamental se posicionara como el eje rector de la vigilancia del uso de los recursos públicos.

No obstante lo anterior, faltan aún más acciones a ejecutar para alcanzar una adecuada y suficiente autonomía en la fiscalización de los recursos públicos y de la gestión gubernamental.

Para que los programas de trabajo de la fiscalización de la cuenta pública, llevados a cabo de manera sistemática y profesional sean respetados y valorados en su totalidad, se requiere de la separación del poder legislativo, más aun, porque éste también es sujeto de fiscalización por lo que no debe ser “juez y parte”

RESULTADOS

La ASF creé firmemente en un supremo postulado de carácter universal: “El pueblo manda, el mandatario obedece, rinde cuentas, y se somete a la fiscalización superior”.

Pasaron ya más de 40 años, en octubre de 1977, cuando los delegados al IX Congreso de la INTOSAI celebrado en Lima (Perú) aprobaron por aclamación la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría, surgieron grandes esperanzas de que llegarían a aplicarse en todo el mundo, pero no se tenía ninguna certidumbre a ese respecto. Las experiencias que se han llevado a cabo desde entonces en relación con la Declaración de Lima han superado incluso las expectativas más elevadas, y han puesto de manifiesto su influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países.

La Declaración de Lima es importante para todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la administración pública, o la forma en que estén organizadas.

Menciona el documento del Congreso antes citado que el éxito de esta Declaración se debe, sobre todo, al hecho de que abarca una amplia lista de todos los objetivos y temas relacionados con la auditoría de la administración pública, que, al mismo tiempo, son notablemente significativos y concisos, lo cual facilita su utilización, mientras que la claridad de su lenguaje garantiza que la atención se centre en los elementos principales.

Los preceptos que aparecen en la Declaración de Lima, son valores esenciales e intemporales que continúan

siendo del todo pertinentes a lo largo de los años, desde que fueron aprobados por primera vez. El hecho de que se haya decidido publicarlos de nuevo, más de veinte años después, constituye una prueba de la calidad y de la amplitud de espíritu de sus autores.

"La Declaración de Lima puede considerarse con toda justicia como la Carta Magna de la auditoría de la administración pública. Por lo tanto, queda garantizado que la Declaración de Lima continuará divulgándose en el futuro. Nuestra tarea sigue siendo la puesta en práctica de sus elevados ideales".

En el marco del XIX Congreso de la INTOSAI, arriba citado, se emite el documento titulado Declaración de México en donde fueron expuestos los principios fundamentales que se aplican en toda labor de las EFS, independientemente de su forma y contexto, siendo los siguientes:

a) La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.

b) La Independencia de la autoridad superior de las EFS, y de los "miembros" (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad del cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

c) Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS

d) Acceso irrestricto a la información

e) El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo

f) Libertad de decidir el contenido y la oportunidad de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.

g) La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS

h) Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

DISCUSION

Las normas, procedimientos y técnicas de fiscalización pública han sido ampliamente discutidos en el ámbito nacional e internacional, para vigilar el correcto uso y aplicación de los recursos públicos.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), sugiere una modernización de los principios y normas de auditoría del sector público que contribuya a unificar pautas de trabajo, exigencias técnicas y de calidad en el control de los fondos públicos. Las normas de la INTOSAI son el marco de referencia internacional en la fiscalización pública, y su adaptación por parte de las instituciones de control externo de nuestro país, permite disponer de herramientas técnicas homologadas, acordes con las exigencias que se demandan en la actualidad para la fiscalización del sector público.

Incorporar estas normas permitirá aportar para lograr la Autonomía de la ASF y coordinar los trabajos entre las diferentes instituciones de control, como lo son las EFS, promoviendo la colaboración y favoreciendo una convergencia en los métodos y prácticas de trabajo, dando más confianza, credibilidad, coherencia y globa-

lidad a la función fiscalizadora. Esto conllevará una fiscalización más eficaz y eficiente de los recursos públicos en todos los ámbitos.

Tras el debate llevado a cabo en IX Congreso de INTOSAI reunido en Lima: sobre las posibles opciones de elaboración de normas nuevas, la Comisión formada decidió adaptar las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, desarrolladas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), además de formular los principios fundamentales antes redactados, aplicables a toda labor de fiscalización.

CONCLUSIÓN

La Autonomía de las Entidades de Fiscalización Superior en México, es vital para lograr la neutralidad en la rendición de cuentas, es el tablado indispensable para que la revisión de la acción gubernamental pueda llevarse a cabo con objetividad, imparcialidad y sustentada en criterios profesionales, técnicos y jurídicos suficientes.

La presencia de órganos constitucionalmente autónomos, se constituye como una opción para poner algunas tareas de gobierno en manos de ciudadanos, cuya lealtad institucional e intereses, no estén supeditados a consideraciones de índole partidista que pongan en censura su objetividad, o el propio contenido de las decisiones técnicas o administrativas que estos tomen. Evidentemente, este tratamiento no se puede hacer extensivo a todas las actividades que se llevan a cabo en la administración pública; su carácter excepcional fortifica la idea de que se trata de funciones especialmente delicadas o que requieren de mantener una distancia adecuada respecto a las instancias de toma de decisiones del gobierno

Tal es el caso de la Auditoria Superior de la Federación, cuyo objetivo de las normas de fiscalización pública tiene como propósito verificar en todo momento el correcto manejo y aplicación de los recursos públicos ejercidos por las instituciones así como en los proyectos que dependen del erario público.

La lucha por lograr la Autonomía de fiscalización pública del orden de gobierno ha sido variada, los países que forman parte de las instituciones internacionales han hecho lo propio por alcanzar este objetivo.

Sin embargo los intereses de orden político, partidista e individual de los diferentes actores del gobierno ha sido un factor constante para evitar la independencia de la fiscalización pública.

REFERENCIAS CONSULTADAS

Audit, I. G. (s.f.). LIMA DECLARATION. Obtenido de MEXICO DECLARATION: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Declaracion_de_Lima_y_Mexico.pdf

Blázquez, P. d. (1 de Diciembre de 1999). Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Obtenido de LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN ESPAÑA: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5568/7221#:~:text=1.,la%20Cuenta%20General%20del%20Estado.

CUENTAS, T. D. (23 de Diciembre de 2013). NORMAS DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS. Obtenido de https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.galleries/pdf/NormasManuales/Normas-Fiscalizacion-TCu.pdf

CUENTAS, T. D. (31 de mayo de 2018). NORMAS DE FISCALIZACIÓN. Obtenido de Norma incluida por Acuerdo del Pleno de 22 de marzo de 2018 y moificada en el Pleno de 31 de mayo de 2018: https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.galleries/pdf/NormasManuales/Normas-Fiscalizacion-TCu.pdf

Federación, L. D. (01 de 11 de 2021). LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_110121.pdf: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_110121.pdf

Fiscalización, (. F. (06 de 04 de 2021). Tribunal de cuentas. Obtenido de https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/funcion-de-fiscalizacion/

INTOSAI. (2019). Intosai.org. Recuperado el 28 de 03 de 2021, de Declaración de México sobre la independencia de las EFS.ISSAI.org: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_es_2019.pdf

INTOSAI. (s.f.). Código de Ética y Normas de Auditoría. Recuperado el 31 de 03 de 2021, de Comité de Normas de auditoría: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_cod_eti_y_aud.pdf

Rodríguez, A. A. (20 de julio de 2014). Normas internacionales de fiscalización del sector público. Obtenido de ISSAI: https://fiscalizacion.es/2014/07/20/normas-internacionales-de-fiscalizacion-del-sector-publico/

UNIÓN, C. D. (01 de 11 de 2021). LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_110121.pdf

UNIÓN, C. D. (11 de MARZO de 2021). SECRETARÍA GENERAL SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS. Obtenido de CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Auditoria Superior de la Federación https://www.asf.gob.mx/ uploads/61_Publicaciones_tecnicas/declaraciones_principios.pdf

https://alianzapacifico.net/declaracion-de-lima-xiv-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico/

V. COHABITACIÓN Y CONFLICTO LATENTE: EL ESCENARIO DE LAS RIG EN URUGUAY 2020-25

Antonio Cardarello
Gonzalo Puig Lombardi
Lucía Skocilich
Universidad de la República
Uruguay

Resumen. Pocos trabajos se han dedicado a la situación de la cohabitación en el Uruguay; a pesar de convertirse en un fenómeno llamativo ya en 1989, y de ser rápidamente abordado por Moreira & Veneziano (1990). No obstante, no se produjo una continuidad en el análisis de la cohabitación entre los diferentes niveles de gobierno uruguayos. Aun a pesar de haberse sucedido diversos tipos de escenarios de cohabitación entre 1990 y la última elección (2020).

Consideramos que el desafío propuesto tempranamente por las autoras indicadas merece ser actualizado. Primero, por la mencionada evolución del fenómeno; en segundo lugar, consideramos que luego del último ciclo electoral se produce un cambio cualitativo en la situación de cohabitación, en comparación con lo sucedido durante los gobiernos colorados y frenteamplistas. En un trabajo reciente, calificamos al Partido Nacional como un partido predominante en los niveles subnacionales, por lo tanto, su retorno al gobierno nacional debería afectar al fenómeno (escenarios) de cohabitación; y por sobre todo a las relaciones intergubernamentales. El objetivo de este capítulo es justamente la descripción de este nuevo escenario de cohabitación , tan distinto al de 1990; sobre todo por la adición del nivel de gobierno local al entramado institucional uruguayo.

1. Introducción

El 1ero de marzo de 2020 asumía por primera vez en 30 años un presidente del Partido Nacional (PN); siendo adicionalmente la primera alternancia electoral desde 2005. No obstante, sería incompleto dedicar toda la atención al panorama político nacional, debido a que, a nivel subnacional luego de las elecciones del 2020, nos encontramos con un panorama que revelaba más continuidades que cambios. A su vez, consideramos interesante prestar atención a lo que sucederá con relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, también conocidas como relaciones intergubernamentales; o sea un análisis multinivel.

Existe en la literatura especializada, tanto a nivel internacional como incipientemente a nivel nacional, un creciente interés por el análisis multinivel, debido a que si queremos comprender de forma más completa cómo funcionan los sistemas políticos, que son efectivamente multinivel, sean Estados federales o unitarios, es insuficiente con prestar atención únicamente a los procesos nacionales (Cruz 2014:1). En el caso de Uruguay, un país unitario descentralizado, que posee una estructura multinivel, incorporando recientemente el nivel local a su entramado institucional; asimismo siendo los dirigentes de estos tres niveles electos directamente por la ciudadanía. Adicionalmente, a este interés creciente, consideramos que el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG) es una dimensión central en esta área de estudio, ya que desempeñan un papel fundamental en cualquier análisis relacionado con la descentralización (Jordana 2001:14).

Aunque este trabajo se va a centrar en un desafío que se desprende de la descentralización política: la cohabitación. Nuestro objetivo es retomar un análisis que empe-

zaron hace más de 25 años Moreira y Veneziano. De hecho, desde la publicación de las autoras en 1990, pocos trabajos le han dedicado espacio a la situación de la cohabitación en el Uruguay; a pesar de convertirse en un fenómeno llamativo ya en 1989, y de ser rápidamente abordado por Moreira & Veneziano (1990). No ha existido entonces una continuidad en el análisis de la cohabitación entre los diferentes niveles de gobierno uruguayos. Aun a pesar de haberse sucedido diversos tipos de escenarios de cohabitación entre 1990 y la última elección (2020); y además de haber sido tempranamente advertida como relevante por los estudios municipales realizados en Uruguay; que le han dedicado generalmente una sección a esta temática (Cardarello 2011; Cardarello et al 2014; Cardarello y Freigedo 2016; Freigedo et al 2020).

Consideramos así que el desafío propuesto tempranamente por las autoras indicadas merece ser retomado, por lo tanto, el objetivo de este trabajo es justamente la descripción de este fenómeno en nuestro país. Aunque prestando particular atención, en el cambio cualitativo que sucedió en el último ciclo electoral, que nos deja una situación diferente a la de 1990; sobre todo por la adición del nivel de gobierno local al entramado institucional uruguayo.

Pretendemos aquí realizar un análisis descriptivo, que comenzará con: una revista de la evolución del fenómeno de la cohabitación en Uruguay, actualizando los esfuerzos anteriores; proponer una definición operativa para los sistemas presidencialistas; y finalmente presentar en detalle el escenario actual con respecto a las RIG verticales. No nos proponemos aquí evaluar los efectos de esta situación, sin ir más lejos que advertir, al igual que nuestros predecesores, como esta situación

podría potenciar el conflicto entre los diferentes niveles.

Para hacerlo, este documento se divide en tres grandes secciones, comenzando por una presentación de la estructura multinivel uruguaya, así como del fenómeno en cuestión. Continuando las siguientes secciones con una descripción de la cohabitación en nuestro país. Finalmente, cerraremos con una breve conclusión, que se enfocará en los desafíos a seguir en esta línea de estudio.

1.1 La estructura de las RIG en Uruguay.

Si bien a la fecha el escenario de las relaciones intergubernamentales verticales del Uruguay es muy similar al resto de la región, al existir tres niveles de gobierno (local, regional y nacional), esta estructura es, de hecho, relativamente reciente en este país. Uruguay cuenta entonces con dos niveles subnacionales[14] jerarquizados, encontrándose dividido en 19 departamentos, dentro de los cuales existen 125 municipios. En mayor detalle, cada uno de los departamentos cuenta con un poder ejecutivo: el/la Intendente/a y un poder legislativo: la Junta Departamental compuesta por 31 miembros (ediles/as); ambos electos directamente por la ciudadanía radicada en cada departamento. En cuanto a los municipios, estos son gobernados por un órgano colegiado: el concejo municipal (CM), compuesto de 5 miembros;

[14] La nomenclatura uruguaya para referirse a sus dos niveles subnacionales es: gobiernos departamentales como segundo nivel de gobierno, el equivalente al estadual en otros países (comunidades autónomas en España). Luego, el nivel municipal hace referencia al tercer nivel de gobierno o gobiernos locales. Aunque como se especifica en el capítulo, este tercer nivel de gobierno data de 2010.

siendo el candidato más votado del partido más votado[15], el encargado de presidirlo, recibiendo el título de alcalde/sa.

No obstante, la situación es un poco más confusa, ya que el país no se encuentra totalmente municipalizado (Chasquetti et al 2018), por lo tanto, no todo el territorio de cada departamento se encuentra municipalizado[16]. De hecho, tan solo tres departamentos: Montevideo, Canelones y Maldonado (a los que volveremos más adelante) se encuentran integralmente municipalizados[17]. Es así como, estrictamente, no podemos hablar de RIG verticales entre tres niveles para todo el país. Aunque, en este trabajo haremos énfasis en los casos donde es posible, además de presentar el panorama de cohabitación nacional-departamental en su totalidad, ya que esta relación si ocurre en todas las unidades subnacionales.

Adicionalmente, Uruguay históricamente ha sido un país sumamente centralizado, con escaso desarrollo de los gobiernos subnacionales, particularmente debido a

[15] Lo mencionado es una simplificación del complejo sistema electoral uruguayo, que posee lemas (partidos), en segundo término, sublemas, y luego en tercer término las listas. Por lo tanto, sería el candidato del sublema más votado, del partido más votado. Esto no es menor, ya que sería posible que una lista X obtenga la mayor cantidad de votos dentro de un lema (partido) pero que esta votación sea inferior que la de otro sublema (compuesto a su vez por varias listas), en ese caso sería la lista más votada, del sublema más votado.

Entendemos que esto puede resultar confuso para un lector que no conozca las particularidades del sistema electoral uruguayo, de ahí la simplificación anterior. Por una explicación en detalle de este sistema, incluyendo el nivel departamental, ver Cardarello 1999.

[16] Aquí se encuentra uno de los desafíos del Uruguay en cuanto a participación política y descentralización, ya que efectivamente algunos ciudadanos votan en tres niveles mientras que otros no tienen esa posibilidad.

[17] Esto significa que 16 de los 19 departamentos del país no han municipalizado la totalidad de su territorio.

que la toma de decisión sobre cómo implementar las políticas públicas, brinda escaso margen de decisión y autonomía a los gobiernos subnacionales (Moreira y Veneziano 1990; Cardarello 2011). Como se mencionó, hasta el año 2010, las RIG en Uruguay, constaban de la interacción de los dos niveles de gobierno existentes, el gobierno nacional y el departamental[18].

En este sentido, si bien los gobiernos departamentales (GD) cuentan con cierta autonomía para definir las políticas públicas, amparados en el artículo 262 de la Constitución que le atribuye dentro de su territorio, todo tipo de funciones, excepto la de la seguridad pública. Formalmente, esta autonomía está limitada por la multiplicidad de leyes sectoriales que acotan su accionar en el territorio. Que ocurre bajo una multiplicidad de regulaciones, que abarcan desde lo productivo, lo sanitario, energético y educativo, entre otras áreas de acción, haciendo de esta autonomía formal una autonomía limitada; dado que la ley ampara su acción en todas aquellas materias que alguna regulación o ley no indique como atributo fundamental al gobierno nacional.

Esta condición hace que principalmente las atribuciones más destacadas de los gobiernos departamentales sean las referidas a aspectos relacionados con tránsito y viabilidad, ferias, parques y plazas, alumbrado, transporte público, así como otras funciones que fueron implementando con el tiempo como el desarrollo de actividades culturales, salud y vivienda dentro de su territorio (Freigedo y Goinheix 2020).

[18] En nuestro país el tercer nivel de gobierno estaba representado por las Juntas Locales que eran nombradas por el intendente, cuando éste decidía formarlas, con la excepción de tres casos Río Branco (1960) Bella Unión y San Carlos (1994) que eran electivas, es decir su integración era elegida directamente por la ciudadanía.

En este contexto, las RIG nacional-departamental, estaban signadas por una autonomía limitada, o cercenada, de los gobiernos departamentales con respecto al nivel nacional, principalmente caracterizados por su capacidad de influencia en las decisiones del gobierno central en el territorio, mediante el Congreso de Intendentes; las limitaciones de intervenir directamente en el gasto de los gobiernos departamentales por parte del gobierno nacional; y la coordinación de políticas con el gobierno nacional, cuando estás tengan impacto directo en el territorio. No obstante, su relevancia y capacidad de acción ha venido aumentando desde el retorno a la democracia (Laurnaga y Guerrini 1994, Freigedo et al 2020); pero por sobre todo desde la reforma constitucional de 1996 que separó las elecciones nacionales de las departamentales (Cardarello y Freigedo 2016; 2021)

Con la promulgación de la Ley N.º 18.567 de Descentralización Política y participación ciudadana, se generó un cambio importante en las RIG en el Uruguay, al introducir un nuevo nivel de gobierno: el municipal, el cual comparte con los dos niveles de gobierno superiores una serie de atribuciones y obligaciones, motivando nuevas dinámicas de relacionamiento entre los distintos niveles. A su vez, dando lugar a la preocupación de los efectos de la cohabitación, tanto en académicos como en las elites políticas (Cardarello y Freigedo 2016:176). De esta forma, surge una nueva RIG vertical en la toma de decisiones políticas del país.

Los Gobiernos Municipales (GM) constituyen un tercer nivel de gobierno en aquellas localidades con población superior a 5000 habitantes y dentro de la planta urbana de los Departamentos. Los mismos son creados por los Gobiernos Departamentales (GD) mediante aprobación de la junta departamental; cómo también pueden ser

creados por la iniciativa del 15% de la población (también mediante aprobación de la junta); o por parte del Intendente en consulta con los GM.

Los municipios tienen como materia, según los artículos 6 y 7 de la Ley N.º 18.567, cuestiones locales que el gobierno nacional, de acuerdo con el gobierno departamental, le asigne, así como aquellos asuntos que resulten de acuerdos entre Gobierno Nacional y GM, y también acuerdos entre GD y GM. Estos últimos con anuencia del Intendente.

Con la creación de los Gobiernos Municipales, a partir de los decretos correspondientes que ofician de origen, se puede observar que tiene como objetivos principales el desarrollo territorial y la participación ciudadana. Existe un avance en los mecanismos intergubernamentales horizontales de cooperación a favor del desarrollo como también en la prestación de servicios. A su vez, se pueden apreciar relaciones intergubernamentales centro-periferia (y viceversa) que se ven reflejados en la descentralización o en la forma de gobiernos multinivel donde se ven que los distintos niveles del Estado se complementan en sus roles.

Junto con la complementación acompaña también la tensión entre los diferentes niveles, siendo el área fiscal, una de las principales tensiones en el ámbito de las RIG (Moreira y Veneziano 1990; Jordana 2001; Freigedo et al 2020). Más aún en el caso uruguayo, considerando que los gobiernos municipales se encuentran totalmente limitados en esta dimensión, siendo dependientes de los niveles superiores (Cardarello 2011; Cardarello y Freigedo 2016). Los municipios son lo que la normativa uruguaya denomina “ordenadores de gasto”, por lo tanto, ellos delinean la ejecución de acciones dentro de un presupuesto asignado por una unidad superior,

en este caso el gobierno departamental. Los municipios uruguayos poseen dos grandes fuentes de recursos económicos: los transferidos por el gobierno departamental; y los provenientes del gobierno nacional a través del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM) (OPP, 2017, p.7). Como puede verse, ninguno de ellos es propio del nivel de gobierno local, dependiendo siempre de alguno de los niveles superiores, ya sea del directamente superior (departamental), o del gobierno nacional, que de todas formas los otorga vía el nivel departamental (Ley N.º 19272).

Por lo tanto, contemplando lo anterior a través de una definición de manual de las RIG "como vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno" (Martínez 2002:43). Que, a pesar de ser una afirmación más nítida en los regímenes federales, en nuestro caso estamos tratando con un país unitario descentralizado, con dos niveles de gobierno claramente definidos, y a su vez que recientemente (desde 2010) incorporó el nivel de gobierno local (tercer nivel). Podemos anticipar que las RIG verticales, producto de la creciente descentralización, podrían convertirse en una fuente de conflicto. Argumento ya existente en trabajos de referencia sobre descentralización, por ejemplo, Jordana (2001:14) ya sugiere analizar si la existencia de gobiernos subnacionales fuertes representa una amenaza a la cohesión política. Adicionalmente, como mencionamos, los primeros análisis sobre gobiernos municipales en Uruguay ya advertían la potencial tensión producto de la cohabitación (Cardarello y Freigedo 2016). Entonces, podemos plantear que la cohabitación entre niveles sería uno de los escenarios más propicios a la de tensión en las RIG uruguayas. Aunque el objetivo de las siguien-

tes secciones tendrá un alcance descriptivo, presentando la evolución y la situación actual de los escenarios de cohabitación en Uruguay.

1.2 El concepto de cohabitación (o situación de).

Volviendo a lo propuesto por Moreira y Veneziano (1990), para las autoras con el retorno a la democracia era inevitable que se produjeran "cambios en varios lugares del sistema político". Quizás el más sorprendente sucedió en la segunda elección del período que analizamos (1984-2020), en noviembre de noviembre 1989, siendo la sorpresa la primera victoria de un tercer partido, el izquierdista Frente Amplio, en una elección departamental, cuando las elecciones departamentales se celebraban en forma vinculada[19] y simultánea con las nacionales. Siendo quizás más trascendental que la tercera victoria nacional del PN en el siglo XX. Además, la victoria de la izquierda ocurrió, nada más y nada menos que, en la capital del país, situación en la cual ponen énfasis las autoras (1990:53), debido a la macrocefalia capitalina. Es más "esa elección [en Montevideo] tuvo la peculiaridad de haber sido la de mayor fragmentación del sistema de partidos en el período analizado, debido al gran resultado obtenido por el Partido por el Gobierno del Pueblo, con el 12% de los votos (Puig Lombardi, 2021:45).

No obstante, si bien ellas presentan en el título del artículo un escenario de cohabitación, en el resto del mismo no se va a tratar este concepto; sino más bien los conflictos latentes en el marco de las RIG entre el go-

[19] La vinculación se producía ya que, si bien existían hojas de votación separadas para cada nivel, ambas deben introducirse en un mismo sobre de votación y se prohíbe votar por lemas distintos a nivel departamental y nacional.

bierno nacional y el gobierno *[departamental]* de Montevideo. Dando por sentado que la cohabitación propiciaba el conflicto. Por lo tanto, consideramos que es necesario definir el concepto de la cohabitación, que utilizamos intensivamente en este análisis.

Este término proviene del francés, haciendo originalmente referencia a una característica de los regímenes semi-presidencialistas[20] : la posibilidad de que el jefe de Estado (Presidente/a) y el jefe de Gobierno (Primer Ministro/a) provengan de partidos diferentes. De hecho, el término fue acuñado por Edouard Balladur (1983), quien fuera parte del gabinete del primer -valga la redundancia- primer-ministro de un gobierno en situación de cohabitación[21] [22]. En el caso uruguayo, al ser un régimen presidencialista, este tipo de cohabitación (dentro del poder ejecutivo) es imposible, sin embargo, el concepto puede ser utilizado, como vimos, para hacer referencia a los diferentes niveles de gobierno. Entonces se puede definir la cohabitación en Uruguay como la situación en la cual el ejecutivo del nivel superior y el inferior provienen de partidos diferentes[23]. Lo que relaciona automáticamente este asunto con el macro tema de las RIG, en este caso las verticales; asimismo podemos conceptualizar la cohabitación como un escenario

[20] Esencialmente, de su propio régimen inaugurado con la Constitución de 1958, también conocida como la "Ve République".

[21] En 1986 el presidente Mitterand, que representaba al partido socialista francés, se ve "forzado", luego de una derrota en la elección legislativa, a nombrar como su primer ministro a Chirac, quien formaba parte del partido rival (el derechista *Rassemblement pour la République*).

[22] Adicionalmente, el propio Balladur se desempeñó como primer ministro en un gobierno de cohabitación (1993-1995).

[23] La definición propuesta trabaja tan solo con díadas de niveles, ej.: nacional-departamental. Pero la cohabitación así entendida puede abarcar más de 2 niveles, siendo posible un escenario de cohabitación entre los tres niveles de gobierno (nacional-regional-local). Por ejemplo, un caso paradigmático sería lo que sucede en Montevideo luego de las elecciones 2020, calificado como un "sándwich de Frente Amplio" (Puig Lombardi 2021:67).

de potencial tensión en las RIG verticales. Contemplando que si las RIG implican tanto "coordinación como cooperación y sobre todo intercambio de acciones entre dos (o más) niveles de gobierno (Martínez 2002:43), entonces sería de esperar mayor conflicto cuando las instancias se encuentren gobernadas por partidos opositores. Siendo este escenario el que plantea la literatura especializada (Laver y Shepsle 1991; Leuffen 2009), como los análisis existentes para el caso uruguayo con respecto al nivel nacional y el gobierno de Montevideo (Moreira y Veneziano 1990); así como los más recientes sobre los niveles subnacionales (Cardarello y Freigedo 2016; Freigedo et al 2020).

Ya sea entre el nivel nacional y departamental; o entre ambos niveles subnacionales; finalmente, tampoco debemos descartar la relación nivel nacional - municipal, que no necesariamente estaría exenta de tensión. Sobre todo, en el caso Uruguayo, en el cual, durante los gobiernos nacionales del FA, entre 2010 y 2020, la mayoría de los municipios fueron gobernados por el PN (Cardarello y Puig 2022).

Aunque, entre los ejemplos, se destaca el mencionado caso de Montevideo, luego de la elección de 1989, con el ejecutivo nacional en manos del PN y el ejecutivo departamental del FA. Siendo verdaderamente un "caso de manual" de cohabitación entre niveles de gobierno. Se trata sin duda el escenario más llamativo: por ocurrir en la capital y por tratarse del partido más desafiante del sistema (por lo menos en ese momento), no obstante, no es el único caso, y sobre todo no fue la primera cohabitación nacional-subnacional del período 1984-2020. Justamente, las próximas páginas se enfocarán en presentar el fenómeno de la cohabitación en nuestro país, tanto su evolución como la situación actual.

De todas formas, volviendo a Moreira y Veneziano, consideramos acertada su indicación de que la cohabitación no implica automáticamente conflicto, ya que el nivel inferior cumple un rol importante como "correa de transmisión del aparato central del Estado para efectos administrativos" (1990:53), aunque también advierten como la yuxtaposición de competencias es una potencial causa de conflictos.

De esta manera, decidimos proseguir con el análisis de las situaciones de cohabitación entre niveles de gobierno. Agregando además los casos dentro del nivel subnacional (departamental-municipal) que no podían preverse a principios de los 90 debido a que el nivel municipal no existía en Uruguay. De hecho, como ya han advertido trabajos anteriores sobre política municipal en Uruguay, la cohabitación se vuelve mucho más temida en este nivel, siendo uno de los miedos tenidos en cuenta a la hora de la elección del sistema electoral, particularmente la vinculación entre las elecciones y la imposibilidad del voto cruzado (Cardarello et al. 2014:336).

2. La cohabitación en Uruguay (1984-2020).

En un trabajo reciente, calificamos al PN como un partido predominante en los niveles subnacionales (Cardarello y Puig Lombardi 2022: b), por lo tanto, su retorno al gobierno nacional debería afectar al fenómeno de la cohabitación. Sobre todo, con respecto a las RIG verticales, contemplando la definición esbozada de cohabitación, así sería de esperarse que, si el mismo partido de gobierno dirige ambos niveles de gobierno, por lo tanto, ausencia de cohabitación entre los niveles, entonces la relación sería más harmoniosa. Como se mencionó, los estudios municipales ya existentes identificaban a la

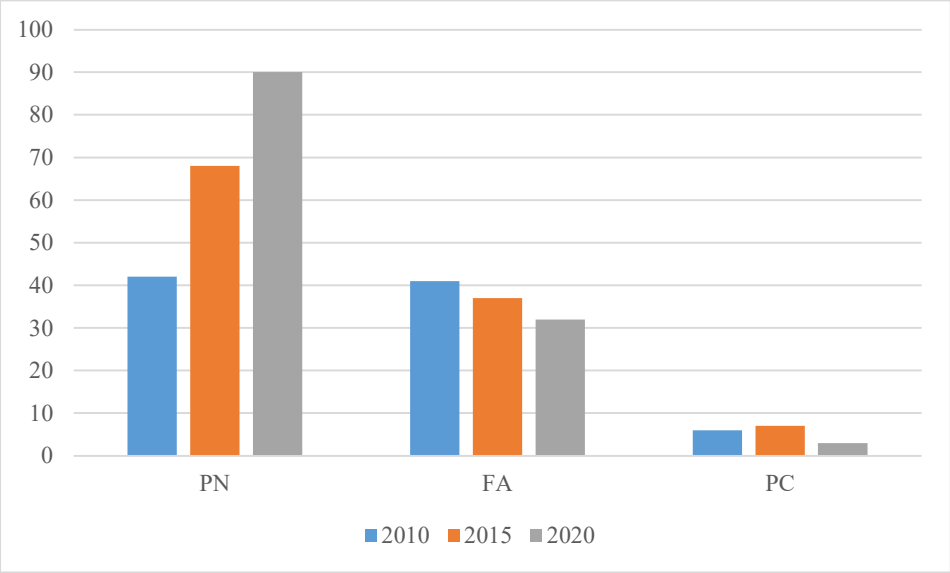
cohabitación como una de las principales preocupaciones con respecto a las RIG entre los niveles subnacionales.

2.1 Recorrido histórico

Comenzamos entonces con la evolución de este fenómeno en nuestro país, aunque como se indicó, trabajaremos con el período que abarca el retorno a la democracia hasta la actualidad (1984-2022). Las siguientes tablas y el gráfico 1 son bastante ilustrativos en cuanto a los casos de cohabitación según los diferentes partidos en el gobierno nacional. A su vez, se encuentra en sintonía con el argumento sobre la predominancia del PN a nivel subnacional. Ya que si bien en el período analizado (1984-2020) el PN obtiene tan solo dos triunfos nacionales, entre ocho posibles (el 25%); su "éxito" electoral en el nivel departamental, y desde 2010 municipal, indica un panorama muy diferente. Con la excepción de 1984, siempre fue el partido con más triunfos departamentales, alcanzando su máximo en el período[24] en 1990, al ser victorioso en 17 de los 19 GD (89%). Mientras que, en 2020, al alcanzar su segundo triunfo nacional, fue victorioso en 15 de ellos (78%).

[24] En 1958, fuera del periodo de estudio, el PN obtuvo su mejor resultado departamental al triunfar en 18 de los 19 departamentos del país.

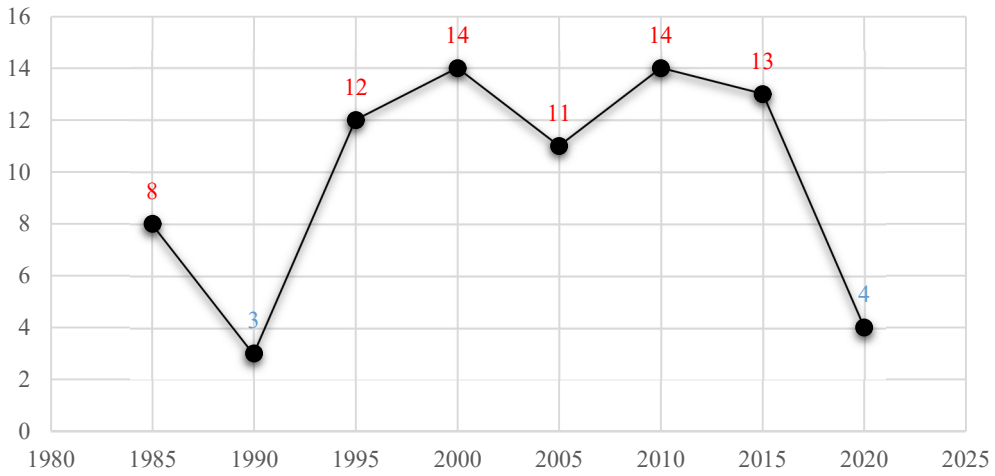
Gráfico 1. Alcaldes electos por partido, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de Cardarello y Freigedo 2021, p.27

Adicionalmente, el PN goza del mismo éxito a nivel municipal, siendo el partido que gobierna más GM elección tras elección, asimismo su cantidad de triunfos ha crecido en cada una de ellas. En las municipales 2020, el PN obtuvo la presidencia (alcalde/sa) de 90 GM (el 72% de los posibles); cuando en 2010 lo había logrado en 42 GM, poco menos del 50%; obteniendo, tan solo, uno más que el FA. Como vemos, dos ciclos después más que duplica ese número, pero, sobre todo, casi triplica la cantidad de GM gobernados por su principal competidor: el FA.

Gráfico 2. Evolución de la cohabitación departamental-nacional 1984-2020



Fuente: elaboración propia.

Tabla 1. Promedio de GDs en cohabitación con el Gob. Nacional (1984-2020)

Años	Promedio
1994-2015	12,8
2000-2015	13
2000-2020	11
1984-2020	9,75

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Promedio de GDs en cohabitación con el Gob. Nacional, según partido en el Gob. Nacional (1984-2020)

PAR-TIDO	Q. Coha-bitacion
FA	13
PC	11
PN	3

Fuente: elaboración propia.

De esta forma, como podemos ver, este éxito electoral subnacional tiene un efecto inmediato en la cohabitación política: el descenso de los casos. Cuando gobierna el PN los casos de cohabitación disminuyen enormemente, inclusive previo a la reforma constitucional. Entonces, como el PN ha sido muy exitoso en los niveles inferiores, tanto en la elección vinculada de 1989, como en la actual pos-reforma, vemos como cuando este partido triunfa a nivel nacional los casos de cohabitación departamental-nacional son poco frecuentes. Lo cual no es un detalle menor, ya que se podría esperar que al separarse el calendario electoral la cohabitación aumentara debido al menor efecto de arrastre entre una elección y otra (Molina 2001; Leuffen 2009). No obstante, como nos indica el gráfico de la evolución del fenómeno, los presidentes colorados cohabitaban con un número similar de intendentes opositores, que los gobiernos del FA.

Entonces, con respecto a la cantidad de casos de cohabitación, no encontramos un gran aumento de la misma luego de la reforma Constitucional, mientras que para el nivel municipal aún no podemos hablar de tendencias ya que tan solo hemos vivido tres períodos electorales

en ese nivel; que además se desarrollaron bajo reglas casi idénticas[25]. Si destacamos el efecto de la victoria del PN, que sin duda nos deja con nuevas interrogantes para continuar explorando.

No obstante, continuando con la similitud entre los gobiernos colorados y frenteamplistas, debemos matizar el argumento anterior. Debido a que se produce un cambio cualitativo en la cohabitación: "cohabitar con socios", por ejemplo, los presidentes Batlle y Mujica, del PC y FA respectivamente, "cohabitaron" con 14 intendentes de otros partidos. Sin embargo, Batlle había construido a nivel nacional una coalición con el PN.

2.2 – La cohabitación Nacional - Departamental

Consideramos útil hacer esta diferencia entre la presentación de la cohabitación nacional- departamental y luego dentro del nivel subnacional, debido a la notoria asimetría entre los niveles subnacionales. Mientras que los GD cuentan con un peso creciente, y una autonomía que, aunque calificamos como cercenada, esta es, de todas formas, existente. Esto no sucede con el tercer nivel de gobierno, que es totalmente dependiente de los superiores. Una muestra de esto lo podemos encontrar en la cantidad de ámbitos compartidos entre los diferentes niveles, inclusive si jerarquizáramos alguno de ellos (el nacional, por ejemplo). Como vemos en la tabla3 el nivel departamental comparte 9 ámbitos con el gobierno nacional, junto a 2 dos instituciones horizontales junto a otros GDs; mientras que el nivel municipal comparte tan solo 2 ámbitos con el nivel nacional. No obstante, la

[25] Aunque si hubo cambios en la Ley de Participación Ciudadana luego del primer ciclo de elecciones municipales.

situación de cohabitación subnacional es de interés, y ha ido variando en el tiempo, de ciclo a ciclo.

Tabla 3. Ámbitos formalizados de las relaciones intergubernamentales en Uruguay.

Nivel	Normas y hábitos	Integrantes
Nacional-departamental	Comisión Sectorial de Descentralización	OPP, ministerios, gobiernos departamentales
	Comisión Especial de Asuntos Municipales-Poder Legislativo, Cámara de Representantes	Representantes nacionales
	Constitución de formas asociativas, personas jurídicas y fideicomisos por GD	Intendencia, ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados
	Agenda Metropolitana	Presidencia de la República, IM, IC, ISJ
	Espacios de coordinación sectoriales y programas	Intendencias, ministerios
	Lesión de autonomía (art. 283 Constitución de la República)	Poder Judicial, GD
	SUCIVE	Presidencia de la República, Congreso de Intendentes
	Régimen de transferencias nacionales (arts. 214,230 y 298 Constitución de la República)	Presidencia de la República, MEF, Poder Legislativo
	Leyes de Presupuesto Quinquenal	
Departamental-departamental	Congreso de Intendentes	Intendentes
	Congresos de Ediles	Ediles departamentales
	Acuerdos interdepartamentales	Intendentes, juntas departamentales

Nacional-municipal	Fondo de Incentivos de la Gestión Municipal (FIGM)	OPP, intendencias, municipios (alcaldes, concejales)
	Programas sectoriales	OPP, ministerios, intendencias, municipios
Departamental-municipal	Mecanismos de coordinación *ad hoc*	Intendente, junta departamental (ediles), municipios (alcalde, concejales)
Municipal-municipal	Plenario de Municipios	OPP, CI, municipios
	Redes de municipios y acuerdos intermunicipales	Ministerios, intendentes, alcaldes, concejales

Fuente: Freigedo et al 2020, p. 41

El recorrido histórico presenta un cambio cualitativo en 2020, en cuanto al fenómeno de la cohabitación con respecto a los cuatro gobiernos nacionales anteriores bajo la Constitución de 1997. Como vimos, los presidentes Batlle y Mujica "cohabitaron" con la misma cantidad intendentes de otros partidos. Sin embargo, existe una gran diferencia cualitativa, ya anticipada, entre las cohabitaciones coloradas y las de izquierda: las coaliciones a nivel nacional. Los últimos dos gobiernos nacionales colorados construyeron una coalición con el PN (aunque la del Pte. Batlle no sobrevivió todo el mandato), por lo tanto, cohabitaban con socios; mientras que el FA cohabitaba con partidos opositores. Por su parte el presidente actual, Lacalle Pou, lo hace con tan solo cuatro GD en manos de otros partidos; aunque uno de ellos pertenece, análogamente, a un socio a nivel nacional (Rivera).

De todas formas, no es menor que los dos departamentos más poblados del país se encuentren en situación de cohabitación; siendo el caso de Montevideo muy particular en la serie de tiempo analizada, ya que la capital

del país ha tendido a cohabitar con los gobiernos nacionales desde el triunfo de la izquierda en 1989. De cierta forma, la no-cohabitación en la capital ha sido una excepcionalidad del FA desde el retorno a la democracia, asimismo ha sido una constante histórica para el PN.

Los desafíos de la cohabitación en Montevideo son los que destacan Moreira y Veneziano (1990), sin embargo, dejan de lado el hecho de que en durante ese período el ejecutivo nacional únicamente cohabitaba con 3 departamentos gobernados por otro partido. Siendo el mínimo de la serie analizada (1984-2020), no obstante, debido al peso de la capital en un país tan centralizado, esta cohabitación fue la única en llamar la atención. En palabras de las autoras: "En síntesis, una sola intendencia es responsable de la mitad del país" (1990:53).

Es así como este análisis pionero del concepto advierte que el gran peligro de la cohabitación nacional-departamental serían además del conflicto político constantemente latente producto del ejecutivo en manos de partidos diferentes: el riesgo de que los bloqueos mutuos afecten la gobernabilidad del sistema en su conjunto (1990:53). Por bloqueos mutuos puede entenderse enfrentamiento o conflicto en diferentes áreas de políticas públicas, que las autoras asocian sobre todo a los de "ámbitos de competencias compartidos" (1990:53). En síntesis, a las RIG verticales entre los niveles, que se verían por lo menos amenazadas en los escenarios de cohabitación. Una de las áreas que las autoras destacan y que hoy en día ha cobrado mucha atención mediática[26] es el financiamiento proveniente de agencias multilaterales internacionales. En Uruguay este tipo de préstamos por parte de los GD requiere la

[26] https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/no-se-aprobo-el-prestamo-del-bid-no-nos-quieren-dejar-trabajar-dijo-cosse-y-lo-califico-de-politica-menor/

cooperación (anuencia) del gobierno nacional para ser solicitado, y luego existe otro ámbito de bloqueo por parte del resto del sistema político. Ya que, una vez obtenida la anuencia del nivel nacional, el GD necesitará una mayoría especial en la junta departamental, que es de difícil obtención, por lo tanto, los partidos opositores al GD podrían tener dos grandes ámbitos de bloqueo[27].

A modo de simplificación, pero incorporando que el escenario de cohabitación implica un potencial conflicto en las RIG verticales entre los diferentes niveles de gobierno; junto al hecho que, en la actualidad, si bien el PN triunfó a nivel nacional, no posee una mayoría legislativa propia y gobierna en coalición. Queremos comenzar a explorar la magnitud de esta tensión, reconociendo que no todos los escenarios son iguales, y que el ejecutivo nacional puede cohabitar con un GD que pertenezca a su coalición nacional. Como es y ha sido el caso en nuestro país. Por ejemplo, si bien los presidentes Batlle y Mujica cohabitaban con la misma cantidad de GD de otro partido, el primero lo hacía con una mayoría perteneciente a sus socios de coalición (aunque durante la primera parte de su gobierno) mientras que Mujica lo hacía con partidos opositores a su gobierno. Estimamos que la potencialidad del conflicto debería ser mayor en estos casos; aunque no inevitable. A su vez, tampoco debería descartarse el conflicto en los casos de cohabitación entre socios, pero si anticipamos una relación más harmoniosa.

En la literatura existente se asocia cohabitación con conflicto, al menos latente, debido a los bloqueos mutuos y a la predisposición hacía los mismos debido a los

[27] Sin entrar en detalle, en el caso más reciente de Montevideo, debido a la temporalidad del préstamo, este contaba con el apoyo del gobierno nacional, ya que su trámite había comenzado en el período anterior, aunque aun así contó con la aprobación del ejecutivo nacional, este fue bloqueado en el ámbito legislativo departamental al no conseguir la mayoría requerida.

cálculos electorales (Laver y Shepsle 1991; Jordana 2001; Leuffen 2009). No podemos considerar que todos los casos o situaciones sean iguales, entendiendo que en el GD de Rivera es gobernado por un partido socio del PN a nivel nacional; mientras que los restantes tres si se encuentran bajo un partido opositor. Sin embargo, concentran más del 60% de la población y del PIB del país, por lo tanto, el gobierno nacional debe coordinar muchas áreas de política con ellos. A su vez, luego de un recorrido histórico y el detalle del escenario nacional-departamental actual, vemos como la cohabitación tuvo un cambio sustancial con el triunfo del PN, estando alineados en estos niveles el partido más exitoso a nivel departamental, con el gobierno nacional, por segunda vez en el período. Resta entonces ver que sucede dentro del nivel subnacional, a través del análisis del nivel municipal.

2.3 – La cohabitación Departamental - Municipal

Como hemos venido recorriendo, la cohabitación ha sido una regla entre los niveles superiores de gobierno; planteando potenciales escenarios de tensión, sea a través de un conflicto existente o latente, entre los diferentes niveles de gobierno. Por lo tanto, complejizando las RIG verticales; dentro de las cuales no hay que prestar la atención tan solo en el nivel nacional y departamental.

Si bien nuestro objetivo es una descripción de los diferentes escenarios de cohabitación que existen y existieron en nuestro país; como advertimos, el propio ámbito subnacional, con sus dos niveles, también es susceptible al conflicto. Problema identificado por análisis previos sobre las RIG en Uruguay y los estudios municipales (Cardarello 2011; Cardarello y Freigedo 2016; Freigedo et al 2020). Particularmente, el potencial conflicto en

esta RIG vertical subnacional se ve exacerbada debido a la laxitud de la definición del "tipo de vínculo y competencias entre los gobiernos departamentales y municipales" (Freigedo et al 2020:40).

Tabla 4. Evolución de la Cohabitación Departamental-Municipal en Uruguay.

Período	Casos de Cohabitación (%)
2010	33,7
2015	28,6
2020	14

Fuente: elaboración propia.

La tabla 4 presenta la cantidad relativa (%) de GM gobernados por partidos diferentes al que gobernaba el GD; agregando todos los casos del país para los tres ciclos electorales municipales[28]. Como vemos, la cohabitación ha descendido sustancialmente luego del último triunfo del PN en todos los niveles en 2020. Sin embargo, esta cifra es engañosa, ya que por ejemplo la cohabitación comienza a disminuir entre 2010 y 2015. Aunque aquí influye especialmente la creación de nuevos municipios; algo que volvió a ocurrir en 2020 y tan solo en departamentos gobernados por el PN. Debido a esto, la siguiente tabla presenta el panorama de la cohabitación departamental - municipal por departamento en la actualidad.

[28] Esto se lee de la siguiente manera, si un departamento es gobernado por un partido B, pero uno de los municipios del departamento es gobernado por un partido A, entonces estamos frente a 1 caso de cohabitación departamental - municipal. Y así sucesivamente, la tabla X agrega todos los casos del país, leyéndose que, en 2010, el 33,7% de los municipios cohabitaban con un GD.

Tabla 5. Departamentos según GMs en cohabitación con el Gob. departamental (2020-25).

Departamento	Partido	Cohabitacion	GM con cohabitacion (%)
Montevideo	FA	SI	38
Canelones	FA	SI	31
Rocha	PN	SI	25
Rivera	PC	SI	33
Salto	FA	SI	17
Colonia	PN	SI	9
Maldonado	PN	NO	0
Treinta y Tres	PN	NO	0
Cerro largo	PN	NO	0
Artigas	PN	NO	0
Paysandú	PN	NO	0
Río Negro	PN	NO	0
Soriano	PN	NO	0
San José	PN	NO	0
Flores	PN	NO	0
Florida	PN	NO	0
Durazno	PN	NO	0
Lavalleja	PN	NO	0
Tacuarembó	PN	NO	0

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral del Uruguay.

Como podemos ver, los escenarios de cohabitación no se distribuyen homogéneamente entre los departamentos, o sea a nivel subnacional. Primero, vemos como tan solo 6 departamentos (poco menos de un tercio de los posibles) presenta escenarios de cohabitación, mientras

que en la mayoría de los departamentos: todos los GM pertenecen al mismo partido que gobierna el GD. Segundo, esta situación es totalmente favorable al PN, como vemos en todos los departamentos que ningún GM cohabita con el GD, el gobierno de este último es "nacionalista". Tercero, esta situación es la opuesta para el FA y el PC cuyos GD siempre han tenido municipios gobernados por otros partidos; siendo emblemáticos los casos de Paysandú y Río Negro luego de la elección de 2015: todos los municipios de esos departamentos eran gobernados por un partido opositor. Finalmente, vemos como el porcentaje de GM en cohabitación es bastante mayor para el FA, que además de los casos recién mencionados, ha perdido el control de municipios importantes en la última elección (Cardarello y Puig Lombardi 2022b).

Entonces, dentro del nivel subnacional vemos análogamente una disminución de la cohabitación cuando triunfa el PN, de forma muy superficial parecería ser que nuevamente el predictor de si existirá cohabitación es: si gobierna el PN. Nuevamente, si bien aquí solo tenemos una descripción de la frecuencia de los escenarios de cohabitación, vemos como este cambia sustancialmente al triunfar el PN, incluso con mayor fuerza que en los niveles superiores. Los GD gobernados por el PN prácticamente no tienen casos de cohabitación, tan solo ocurre en 2 de los 15 (13%), al triunfar el PN en 3 nuevos departamentos la cohabitación subnacional disminuyó a la mitad.

Esto contrasta enormemente con la suerte del FA, que salvo en la elección subnacional de 2010, que fue el primer ciclo municipal, salvo en Montevideo, enfrentó situaciones de cohabitación departamental-municipal en todos los GD que gobernó. No obstante, entendemos que hay un dato que hace "ruido" en esta comparación:

el hecho de que no todo el país se encuentra municipalizado; sumado a que los nuevos municipios se crean en departamentos gobernados por el PN. Entonces, a continuación, nos dedicaremos a analizar esta situación en los únicos tres departamentos del país que se encuentran totalmente municipalizados.

3. Comparación entre los tres departamentos totalmente municipalizados.

Consideramos, que prestar una atención en detalle a los únicos tres departamentos que se encuentran totalmente municipalizados añade información de relevancia a esta descripción del fenómeno de la cohabitación en el Uruguay. Estos departamentos son: Montevideo, Canelones y Maldonado, en donde desde el primer ciclo de elecciones del tercer nivel, sus respectivos gobiernos departamentales tomaron la decisión de municipalizar la totalidad de su territorio. Inclusive sus capitales departamentales, lo cual contrasta con el resto del país, aunque es una decisión amparada bajo la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, que le otorgaba un status diferente a las capitales departamentales: al no encontrarse incluidas en las localidades mayores de 5 mil habitantes que debían municipalizarse[29]. Otro detalle que no es menor es que entre 2005 y 2009, cuando la ley fue discutida a nivel parlamentario e im-

[29] El art.24 de dicha ley decreta que "En todas las poblaciones de más de 5.000 habitantes se instalarán estos Municipios a partir del año 2010. Las restantes lo harán a partir del año 2015. En los departamentos donde existan menos de dos Municipios electivos en el año 2010, se incluirán las localidades inmediatamente siguientes en orden decreciente -de acuerdo con su cantidad de población- hasta completar la cifra de dos por departamento, sin incluir la capital departamental".

Las capitales departamentales pueden municipalizarse acorde con el art.1, que define la iniciativa privativa del intendente (con aprobación de la JD).

plementada, estos tres GD se encontraban bajo gobiernos del FA; partido impulsor de la creación del tercer nivel de gobierno.

A continuación, las siguientes tablas describen la evolución de tanto la cohabitación Nacional- Departamental, como Departamental-Municipal en cada uno de estos departamentos.

Tabla 6. Casos de Cohabitación Nacional- Departamental en Montevideo

Período	Partido en el GD	Cohabitación
1985	PC	No
1990	FA	Si
1995	FA	Si
2000	FA	Si
2005	FA	No
2010	FA	No
2015	FA	No
2020	FA	Si

Fuente: elaboración propia.

En Montevideo se observa cohabitación con el gobierno nacional durante la mitad del período observado. En todos estos casos se ha tratado del FA desde el GD cohabitando con dos gobiernos nacionales del PC y del PN. Mientras que en Canelones entre 1985 y 2020 los gobiernos de estos niveles siempre coincidieron. Estamos entonces ante la primera experiencia de cohabitación entre el nivel nacional y el departamental en este departamento. Finalmente, en Maldonado, el escenario es similar a Montevideo, encontramos 3 experiencias de cohabitación entre el nivel nacional y departamental.

Siendo en todos los casos el PN quien gobernaba el GD. Cuando este departamento fue gobernado por el PC o el FA, su experiencia frente GD fernandino se produjo al mismo tiempo que gobernaron el país.

Tabla 7. Casos de Cohabitación Nacional- Departamental en Canelones.

Período	Partido en el GD	Cohabitación
1985	PC	No
1990	PN	No
1995	PC	No
2000	PC	No
2005	FA	No
2010	FA	No
2015	FA	No
2020	FA	Si

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8. Casos de Cohabitación Nacional- Departamental en Maldonado

Período	Partido en el GD	Cohabitación
1985	PC	No
1990	PN	No
1995	PN	Si
2000	PN	Si
2005	FA	No
2010	FA	No
2015	PN	Si
2020	PN	No

Fuente: elaboración propia.

La situación a nivel municipal es diferente, ya que con respecto a la cohabitación departamental-municipal estos tres departamentos han experimentado trayectorias divergentes. Como veremos, mientras que el escenario de cohabitación ha desaparecido en Maldonado, este ha aumentado, ciclo a ciclo, en Montevideo. A continuación, presentamos esta evolución, advirtiendo que lo que hay que tomar en cuenta es justamente la evolución, por sobre los números absolutos ya que cada uno de estos departamentos tiene diferente cantidad de municipios.

Tabla 9. Evolución de la Cohabitación Departamental-Municipal en Montevideo.

Período	Casos de Cohabitación
2010	0
2015	2
2020	3

Fuente: elaboración propia.

La particularidad de Montevideo es la diferencia en la competencia entre los niveles. A nivel departamental el FA venció, nuevamente, a una oposición que siguió diferentes estrategias: desde comparecer individualmente como partidos en 2010; a la unión de blancos y colorados (junto con candidatos independientes) bajo un nuevo lema (Partido de la Concertación) en 2015. Hasta un nuevo acuerdo electoral, esta vez bajo el paraguas del lema Partido Independiente, uno de los partidos integrantes de la coalición gobernante a nivel nacio-

nal a partir de la elección de 2019, que permitió acumular las fuerzas de cinco partidos. No obstante, en el nivel departamental, como se mencionó, estas tres estrategias fracasaron.

Por su parte, en el nivel municipal los resultados fueron mejores para estas diferentes alianzas. En 2015, triunfan en dos municipios de Montevideo: el CH y el E (el 25% de los posibles). Para 2020, la oposición departamental al FA, esta vez conformada por la unión de cinco partidos, logra arrebatar un nuevo municipio: el F. Por lo tanto, un nuevo aumento de la cohabitación a nivel subnacional. Con la particularidad electoral de que si bien respondió a alianzas electorales en todos estos GM la presidencia corresponde a los candidatos del PN[30].

Tabla 10. Evolución de la Cohabitación Departamental-Municipal en Canelones.

Período	Casos de Cohabitación
2010	11
2015	10
2020	9

Fuente: elaboración propia.

En Canelones, se observa que la cohabitación ha ido disminuyendo elección tras elección. A su vez hay que to-

[30] Aquí el sistema electoral uruguayo vuelve a tornarse confuso, debido a la existencia de "sublemas", dentro de cada lema (partido). Si bien estos cinco partidos comparecieron bajo el lema del PI, cada uno de ellos presentó su identidad propia a nivel de sublemas. Por una descripción detallada de lo sucedido a nivel subnacional en Montevideo ver Cardarello y Freigedo 2021, y Puig Lombardi 2021.

mar en cuenta que, si bien numéricamente tan solo disminuye de 11 a 9, entre 2010 y 2020, esto sucedió a pesar del aumento de la cantidad de municipios. Aunque el número relativo (% de los GM en situación de cohabitación) ha disminuido levemente, pasando de un 33% en 2015 a un 31% en la actualidad. Si ocurrieron diferencias entre electorales, ya que el PC perdió los municipios que había conquistado en 2010 y 2015 (San Bautista y Soca) sustituido por el PN; se produjeron alternancias entre el FA y el PN en algunos casos (Sauce, Los Cerrillos, Montes y Aguas Corrientes). Pero en líneas generales este es el único de los tres departamentos totalmente municipalizados donde el FA ha ido ganando terreno a nivel subnacional.

Tabla 11. Evolución de la Cohabitación Departamental-Municipal en Maldonado.

Período	Casos de Cohabitación
2010	5
2015	2
2020	0

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, Maldonado ha seguido un camino prácticamente opuesto al de Montevideo, pasando de una situación de cohabitación departamental-municipal considerable en 2010, cuando el 63% de los GM cohabitaban con el GD, a ausencia de este tipo de escenarios en 2020. La primera disminución se produce en 2015, luego de una alternancia a nivel departamental, con el

PN recuperando 10 años después el gobierno de Maldonado; ahí se produce un descenso importante de los municipios que cohabitan con el nivel superior, que pasan a representar tan solo el 25%, cuando anteriormente eran prácticamente 3 de cada 4. Al tiempo que en la última elección la cohabitación desaparece, el PN no solo retiene el GD, sino que triunfa en todos los municipios.

De esta forma, vemos como las trayectorias de estos tres departamentos son divergentes, tanto con respecto a la cohabitación entre el nivel nacional y departamental, como dentro del nivel subnacional.

4. Conclusiones.

Este trabajo se enmarca dentro de un análisis comparativo de las RIG, considerando que las situaciones de cohabitación no pueden pasarse por alto al analizar las RIG verticales en un Estado multinivel. Como se indicó al comienzo, mientras que el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG) es una dimensión central en cualquier análisis relacionado con la descentralización (Jordana 2001:14). Encontramos, al igual que Moreira y Veneziano (1990), que las situaciones de cohabitación pueden tensionar la armonía de las RIG verticales. Al igual que los estudios previamente realizados, anticipamos que esta situación podría potenciar el conflicto entre los diferentes niveles.

Durante nuestra descripción retomamos y expandimos lo propuesto por las autoras, cuando no existían los tres niveles de gobierno en nuestro país, cuya adición complejiza aún más el análisis de las RIG verticales, pero a su vez otorga mayor relevancia al fenómeno de la cohabitación. Si bien, este es un trabajo descriptivo, cuyo objetivo principal fue la presentación de la evolución de este fenómeno junto a la situación actual, además de

aclarar una definición operativa de cohabitación. Creemos, que el panorama presentado da lugar a varias interrogantes de interés a futuro, al considerar las RIG en su integridad: esto es enfocándose también en lo que sucede dentro del nivel subnacional; que como vimos tiene sus particularidades.

Aunque, sobre todo, consideramos de interés el cambio cuantitativo y cualitativo de los escenarios de cohabitación cuando gobierna el PN. Anteriormente mencionamos, como en un trabajo anterior habíamos calificado al PN como un partido predominante en los niveles subnacionales, y que esto debería tener un efecto en la cohabitación entre los diferentes niveles. A partir de esta primera descripción, podemos ver que existen diferencias en la alternancia nacional, pero también diferencias, que merecen atención, dentro del nivel subnacional. En la última sección de este trabajo, pusimos la lupa en los departamentos totalmente municipalizados, en ellos podemos apreciar diferencias subnacionales claras entre Montevideo y Maldonado. A su vez, el recorrido histórico, así como la situación actual de la cohabitación departamental- municipal exhibe grandes diferencias entre los departamentos "predominantemente blancos" (Flores, Durazno, Cerro Largo, Colonia, San José y Tacuarembó) con respecto al resto. Particularidades y diferencias que, para cerrar, consideramos ameritan atención por parte de la disciplina.

Referencias

Balladur, E. (1983, septiembre 16). Les Deux Tentations. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/archives/article/1983/09/16/les-deux-tentations_2830610_1819218.html

Cardarello, A. (1999). ¿Cambio en la representación política en el Uruguay?: Efectos de la eliminación de acumulación por sublemas en diputados 1984-1994? *Documento de Trabajo Instituto de Ciencia Política-FCS-Udelar*, *17*. https://cienciassociales.edu.uy/departamento-de-ciencia-politica/institucional/documentos-de-trabajo-del-departamento-de-ciencia-politica/

Cardarello, A. (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: Las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *20*(1), 63–94.

Cardarello, A., & Freigedo, M. (2016). El Escenario Subnacional en Transformación: Las Reformas Institucionales y su Impacto en la Configuración del Mapa Político Local en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *25*(1), 69–89.

Cardarello, A., & Freigedo, M. (2021). Introducción. En *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020* (pp. 9–38). Fundación Konrad Adenauer. https://www.kas.de/es/arbeitspapiere/detail/-/content/radiografia-politica-del-territorio-uruguayo-elecciones-departamentales-y-municipales-2020

Cardarello, A., Freigedo, M., & Rodríguez, J. R. (2014). El mapa político-electoral de las elecciones municipales.

En A. Garcé & N. Johnson (Eds.), *Permanencia, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay* (pp. 321–342). Fin de Siglo.

Cardarello, A., & Puig Lombardi, G. (2022a). El predominio departamental después de la alternancia. Elecciones departamentales 20220. Ciencia Nueva, Revista de Historia y Política., 6(1), **(en prensa)**.

Cardarello, A., & Puig Lombardi, G. (2022b). La Creciente Concentración del Poder Local: La Performance del Partido Nacional en las Elecciones Municipales en Uruguay 2020. Revista Elecciones, 21(23), **(en prensa)**.

Chasquetti, D., Freigedo, M., & Gonzalez Scandizzi, J. (2018). Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios. En *Serie Descentralización y desarrollo territorial*. Dirección de Descentralización e Inversión Pública - OPP. http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/01_Propuesta%20de%20municipalizaci%C3%B3n.pdf

Cruz, F. (2014). ¿Socios de Menor Nivel?: Aportes para el estudio de las Coaliciones Subnacionales en Sistemas Políticos Multinivel. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *23*(1), 11–39.

Freigedo, M., & Goinheix, S. (2020). Análisis del nivel de autonomía de los gobiernos departamentales. En A. Cardarello & P. Ferla (Eds.), *Descentralización en Uruguay: Propuestas para avanzar en la agenda* (pp. 13–32). Fundación Konrad Adenauer.

Freigedo, M., Milanesi, A., & José, R. (2020). Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay. En A. Cardarello & P.

Ferla (Eds.), *Descentralización en Uruguay: Propuestas para avanzar en la agenda* (pp. 33–45). Fundación Konrad Adenauer.

Jordana, J. (2001). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*. Ponencia Presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Buenos Aires.

Laurnaga, M. E., & Guerrini, A. (1994). Del "buen vecino" al "intendente emprendedor": El rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *7*, 83–93.

Laver, M., & Shepsle, K. A. (1991). Divided Government: America is Not "Exceptional". *Governance*, *4*(3), 250–269. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1991.tb00015.x

Leuffen, D. (2009). Does Cohabitation Matter? French European Policy-Making in the Context of Divided Government. *West European Politics*, *32*(6), 1140–1160. https://doi.org/10.1080/01402380903230603

Ley N° 18567. (s. f.). Recuperado 24 de mayo de 2022, de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009

Ley N° 19272. (s. f.). Recuperado 12 de mayo de 2022, de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014

Martínez, A. (2002). Relaciones intergubernamentales. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, *65*, 43–59.

Molina, J. E. (2001). Consecuencias políticas del calendario electoral en América latina: Ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América Latina Hoy*, *29*, 16–29.

Moreira, C., & Veneziano, A. (1990). La cohabitación y los límites del conflicto: Las relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *4*, 47–65.

Puig Lombardi, G. (2021). Treinta años del Frente Amplio en Montevideo: «de sorpresa a partido predominante». En M. Freigedo & A. Cardarello (Eds.), *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020* (pp. 39–69). Fundación Konrad Adenauer. https://www.academia.edu/50321629/Treinta_a%C3%B1os_del_Frente_Amplio_en_Montevideo_de_sorpresa_a_partido_predominante_

Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, *25*(3), 289–325.