

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Licenciatura de Ciencia Política

Abel Oroño
Junio 2004

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

un estudio comparado.

Análisis de las ejecuciones presupuestales 1989-2001*

* Este trabajo fue presentado como Tesis final de grado en la Licenciatura de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar y defendida ante el Tribunal integrado por Pedro Narbono, Carmen Midaglia y José Miguel Busquets (orientador)

INDICE GENERAL

	Página
Introducción	6
Capítulo 1. La política de las políticas	9
Capítulo 2. Orientación metodológica	16
Capítulo 3. Análisis descriptivo	24
Capítulo 4. Análisis empírico.....	34
4.1. Resultados financieros	35
4.2. Ingresos municipales	38
4.3. Actor personal en el Gobierno Departamental	41
4.4. Actor partidario	44
4.5. Preferencias del partido de gobierno	47
Capítulo 5. Conclusiones	52
Bibliografía	55
Anexos	57

INDICE DE GRÁFICOS

	Página
1. Artigas, índice per cápita 1989-2001	25
2. Canelones, índice per cápita 1989-2001	25
3. Cerro Largo, índice per cápita 1989-2001	25
4. Colonia, índice per cápita 1989-2001	25
5. Durazno, índice per cápita 1989-2001	25
6. Flores, índice per cápita 1989-2001	25
7. Florida, índice per cápita 1989-2001	26
8. Lavalleja, índice per cápita 1989-2001	26
9. Maldonado, índice per cápita 1989-2001	26
10. Montevideo, índice per cápita 1989-2001	26
11. Paysandú, índice per cápita 1989-2001	26
12. Río Negro, índice per cápita 1989-2001	26
13. Rivera, índice per cápita 1989-2001	27
14. Rocha, índice per cápita 1989-2001	27
15. Salto, índice per cápita 1989-2001	27
16. San José, índice per cápita 1989-2001	27
17. Soriano, índice per cápita 1989-2001	27
18. Tacuarembó, índice per cápita 1989-2001	27
19. Treinta y Tres, índice per cápita 1989-2001	28
20. Índice per cápita 2001. Máximo histórico = 100	29
21. Índice per cápita 2001 sobre valor esperado mínimo	31
22. Regresión preferencias del partido de gobierno/ ingresos municipales	51
Anexos	
1. Artigas, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	64
2. Canelones, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	64
3. Cerro Largo, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	64
4. Colonia, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	64
5. Durazno, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	64
6. Flores, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	64
7. Florida, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	65
8. Lavalleja, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	65
9. Maldonado, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	65
10. Montevideo, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	65
11. Paysandú, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	65
12. Río Negro, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	65
13. Rivera, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	66
14. Rocha, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	66
15. Salto, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	66
16. San José, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	66

17. Soriano, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	66
18. Tacuarembó, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	66
19. Treinta y Tres, Resultados presupuestales municipales 1989-2001	67
20. Artigas, Ingresos municipales 1989-2001	70
21. Canelones, Ingresos municipales 1989-2001	70
22. Cerro Largo, Ingresos municipales 1989-2001	70
23. Colonia, Ingresos municipales 1989-2001	70
24. Durazno, Ingresos municipales 1989-2001	70
25. Flores, Ingresos municipales 1989-2001	70
26. Florida, Ingresos municipales 1989-2001	71
27. Lavalleja, Ingresos municipales 1989-2001	71
28. Maldonado, Ingresos municipales 1989-2001	71
29. Montevideo, Ingresos municipales 1989-2001	71
30. Paysandú, Ingresos municipales 1989-2001	71
31. Río Negro, Ingresos municipales 1989-2001	71
32. Rivera, Ingresos municipales 1989-2001	72
33. Rocha, Ingresos municipales 1989-2001	72
34. Salto, Ingresos municipales 1989-2001	72
35. San José, Ingresos municipales 1989-2001	72
36. Soriano, Ingresos municipales 1989-2001	72
37. Tacuarembó, Ingresos municipales 1989-2001	72
38. Treinta y Tres, Ingresos municipales 1989-2001	73
39. Artigas, Regresión índice per cápita 1989-2000	74
40. Canelones, Regresión índice per cápita 1989-2000	74
41. Cerro Largo, Regresión índice per cápita 1989-2000	75
42. Colonia, Regresión índice per cápita 1989-2000	75
43. Durazno, Regresión índice per cápita 1989-2000	75
44. Flores, Regresión índice per cápita 1989-2000	75
45. Florida, Regresión índice per cápita 1989-2000	75
46. Lavalleja, Regresión índice per cápita 1989-2000	75
47. Maldonado, Regresión índice per cápita 1989-2000	76
48. Montevideo, Regresión índice per cápita 1989-2000	76
49. Paysandú, Regresión índice per cápita 1989-2000	76
50. Río Negro, Regresión índice per cápita 1989-2000	76
51. Rivera, Regresión índice per cápita 1989-2000	76
52. Rocha, Regresión índice per cápita 1989-2000	76
53. Salto, Regresión índice per cápita 1989-2000	77
54. San José, Regresión índice per cápita 1989-2000	77
55. Soriano, Regresión índice per cápita 1989-2000	77
56. Tacuarembó, Regresión índice per cápita 1989-2000	77
57. Treinta y Tres, Regresión índice per cápita 1989-2000	77

INDICE DE CUADROS

	Página
1. Pendientes de las rectas de regresión por Departamento	30
2. Valores esperados y observados 2001 por Departamento	32
3. Correlaciones y regresiones índice per cápita/ resultados financieros	37
4. Correlaciones y regresiones índice per cápita/ ingresos municipales	40
5. Efectos del actor personal en las políticas	42
6. Índice per cápita/ cambio del partido de gobierno	45
7. Índice per cápita/ partido de gobierno	48
Anexos	
1. Transferencias Municipales 1989-2001, por Departamento, en pesos corrientes	57
2. Transferencias Municipales 1989-2001, por Departamento, en pesos constantes	58
3. Población por Departamento 1989-2001	59
4. Transferencias per cápita por Departamento (1989-2001), en pesos constantes	60
5. IPC 1989-2001	61
6. Transferencias 2001/2000	61
7. Transferencias 2001 sobre el máximo histórico	62
8. Transferencias 2001, pesos corrientes	62
9. Resultados presupuestales municipales 1989-2001	63
10. Ingresos municipales 1989-2001, pesos corrientes	68
11. Ingresos municipales 1989-2001, pesos constantes	69
12. Partidos de gobierno 1984-2001	73
13. Intendentes Municipales 1984-2001	74

Introducción

Uno de los aspectos de la transformación del papel del Estado en el Uruguay de las últimas décadas, es el crecimiento de la importancia de los gobiernos departamentales "... *obligando al gobierno central a delegar y compartir con éstos buena parte de su capacidad de conducción.*" (Narbondo y Ramos, 2001). El término 'descentralización' está incluido en la agenda política, desde una óptica neoliberal ('Estado mínimo'), como una forma de disminuir los gastos del gobierno central y, a la vez, de 'impermeabilizarlo', aislarlo de las demandas de los sectores en situación carenciada que, desde esta mirada, serían un exceso de demandas.

Pero también es empleado desde una óptica participativa: en este caso, la 'descentralización' implica acercar el gobierno a la gente y hacer más transparentes las decisiones y el uso de los recursos; además de permitir un conocimiento y control de la sociedad y de los propios beneficiarios sobre la implementación de las políticas. Por otro lado, desde esta mirada, permite un mejor diseño de la política en cuestión (ganando en eficacia y en eficiencia), así como una adecuada evaluación del impacto resultante.

Sin embargo, desde uno u otro enfoque, la descentralización supone derivar -total o parcialmente- a unidades subnacionales la implementación de las políticas públicas sociales. Esta característica de la descentralización, común a los dos paradigmas, constituye -por lo mismo- una justificación de peso para analizar la importancia que las políticas sociales han tenido para los distintos gobiernos departamentales, posteriores a lo que se ha denominado la primera transición¹.

A pesar del creciente protagonismo de los gobiernos departamentales, en Uruguay, la responsabilidad de las políticas sociales está fuertemente centralizada en el Poder Ejecutivo nacional. En este aspecto y estrictamente hablando, los gobiernos departamentales tienen competencias restringidas, o limitadas sólo a la recolección y disposición de residuos sólidos, al mantenimiento de caminería en tanto no sean rutas nacionales, y a la iluminación de calles y espacios públicos. En el caso del Departamento de Montevideo, se le suma la responsabilidad del saneamiento.

No obstante, todos los gobiernos departamentales destinan una parte de los fondos presupuestales a políticas sociales específicas: alimentación, salud, vivienda, deportes, recreación, cultura, emergencias

¹ Expresión utilizada en el sentido de (Lanzaro, 2000)

sociales y otros. Los motivos para la asignación de recursos responden a cuestiones ideológicas, a la implementación de respuestas a demandas recibidas desde la sociedad, a percepción de necesidades sociales, o a cálculos de rédito político partidario.

Las políticas sociales específicas en la gestión de los gobiernos departamentales del Uruguay es el tema de este trabajo, que se inscribe en el marco de la doble tendencia de debilitamiento de los Estados Nacionales y de ' fortalecimiento' de las políticas locales.

En esta propuesta sostengo la siguiente definición de políticas públicas en general y, en lo que es pertinente, políticas sociales específicas: curso de acción con sentido, con fundamento normativo (legal o constitucional), con respaldo político, con viabilidad administrativa y uso consciente de los recursos fiscales. (Aguilar Villanueva 1992a y 1992b, Terra 1990)

Desde esta perspectiva me propongo enfocar el análisis de las políticas sociales específicas en los gobiernos departamentales, a partir del gasto público involucrado en las mismas, sin perjuicio del desarrollo de otras dimensiones relevantes.

Si bien es cierto que no todo lo implicado en cualquier política pública -y en cualquier política social en particular- es gasto financiero público, aunque incida el contexto y las restricciones no financieras, la necesidad de funcionarios adecuadamente capacitados y/o los agentes de la sociedad civil interactuando con las esferas gubernamentales, el gasto público es elemento primario e ineludible de cualquier análisis de esas políticas. Por lo mismo, la primera generación de los estudios sobre políticas sociales utilizó como variable dependiente el gasto social, aunque debe señalarse que posteriores estudios han detectado la necesidad de trabajar no sólo el monto del gasto, sino también el uso concreto del mismo, en términos de eficacia y de eficiencia: *“Se trata de un enfoque que fuerza a los investigadores a trasladarse desde la caja negra de los gastos al contenido [de las políticas] (Esping Andersen, G., 1990: 40).* Asimismo se deberían incorporar otras variables con las que construir la base para poder enfocar holísticamente las políticas sociales y, eventualmente, arribar a un análisis factorial de la política.

Cabe preguntarse al respecto, qué parte del presupuesto de cada Departamento se destina al mantenimiento de su propia estructura que es, desde el ángulo social, un destino estéril; qué parte al

cumplimiento de sus funciones básicas: caminería, iluminación, recolección de residuos; y qué parte a políticas sociales específicas, a través de acciones y transferencias monetarias a grupos concretos.

En este sentido, parece necesario avanzar en la reflexión sobre la gestión y funciones de los gobiernos, en este caso departamentales, sus restricciones, posibilidades, 'arenas' y perspectivas, así como en el conocimiento de los antecedentes de implementación de políticas sociales desde los gobiernos subnacionales, las restricciones institucionales -presupuestales e instrumentales- tanto para desarrollar un ciclo de políticas públicas sociales adecuado, como para capitalizar la experiencia acumulada en cada uno de ellos.

Las *unidades de análisis* del presente trabajo son las Ejecuciones Presupuestales de los 19 Gobiernos Departamentales, correspondientes a cada año del período 1989-2001.

El *objetivo general* radica en describir, identificar y explicar los criterios de elección de cursos de acción concretos, así como de asignación y ejecución presupuestal de los gobiernos departamentales uruguayos en el área social.

Los *objetivos específicos* refieren a la construcción y propuesta de indicadores, aplicables a todas las administraciones municipales del país, que permitan medir el gasto social.

La pregunta problema que orienta esta propuesta es la siguiente: **¿Qué explica la definición e implementación de políticas sociales y su ejecución presupuestal concreta en los gobiernos departamentales?**

La hipótesis de trabajo que orientará esta investigación es la siguiente:

La importancia presupuestal asignada a las políticas sociales específicas en los gobiernos departamentales se explica fundamentalmente por las preferencias sustantivas e instrumentales, del partido de gobierno, respecto a esas políticas.

El estudio está dividido en cinco capítulos. El **primero** presenta un conjunto de miradas teóricas que analizan el proceso de los cambios en las políticas públicas y su vinculación con el contexto, y con el papel de los decisores individuales y colectivos. En este capítulo identifico, a partir del relevamiento mencionado, algunas variables independientes, potencialmente explicativas de los cambios o continuidades en los cursos de acción seguidos por los gobiernos departamentales y propongo su formulación como hipótesis a contrastar.

El **segundo** aborda el aspecto metodológico del trabajo, discutiendo las dificultades de operacionalización, fundamentando y proponiendo indicadores de mensura para las políticas sociales departamentales. El **tercero** afronta el análisis descriptivo de las trayectorias en materia de políticas sociales de los gobiernos subnacionales. En este capítulo se detecto las principales semejanzas y diferencias entre los cursos de acción de los 19 Departamentos del país, en el período 1989-2001. En el capítulo **cuarto** afronto la contrastación empírica de cinco hipótesis rivales resultantes del recorrido teórico realizado en el primer capítulo, que responden a dos variables contextuales económico-financieras, y a tres variables que aluden a la actuación de las elites políticas, tanto en el aspecto de actor personal como de actor partidario. En el capítulo **quinto** presento las conclusiones mas relevantes de la investigación, que propongo sean consideradas provisorias y sujetas a nuevas investigaciones que permitan su plena confirmación.²

Capítulo 1. La política de las políticas.

Las políticas públicas gubernamentales, concepto central para este trabajo, serían aquellos cursos de acción con sentido y con cierta pretensión de continuidad, que los gobiernos hacen o dejan de hacer a partir de decisiones adoptadas por los actores gubernamentales. Asumo, entonces, la definición de políticas públicas como un conjunto de decisiones, no una decisión aislada, en dos aspectos: *"el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido"* (Aguilar Villanueva 1992b: 25). En este aspecto, además de un rumbo estratégico, un diseño de qué se quiere, hay una secuencia temporal de decisiones congruentes con el diseño, que determinan un curso de acción determinado. Es necesario agregar, en otro aspecto, que este curso de acción determinado puede y suele no ser lineal, sino resultado de un proceso complejo, conflictivo, mediado, con diferentes intereses en juego, tal como es en un sistema democrático, por tanto hay resultados concretos, no necesariamente previstos.

En suma, entiendo que debe considerarse a las políticas públicas, a los efectos de este trabajo, en el sentido de Aguilar Villanueva, como: *"a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que*

² Dejo constancia de la percepción de dos debilidades: a) la linealidad del análisis de políticas sociales a partir del gasto -inherente a los trabajos de primera generación- b) la particularidad de que el EP/FA sólo ha gobernado un Departamento del país.

efectivamente toma la acción, como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce." (Aguilar Villanueva, 1992b: 26)

Por otro lado, este curso de acción es público, tanto en el sentido de que implica determinado proceso y participación, como en el sentido del carácter público, en tanto de interés general de una política, que está vinculado a su proceso y a su contenido no corporativo.

También, desde otro ángulo, público como no secreto, como transparente, como visible y de libre acceso informativo. En este sentido una política pública, en un régimen democrático, supone que *"Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa."* (Aguilar Villanueva, 1992a: 35)

También estas políticas, como curso de acción, son públicas en otro aspecto: implican la utilización de recursos públicos (recursos institucionales, humanos y financieros). Esta concepción de políticas públicas, en contexto democrático, implica, entonces, curso de acción con sentido, con fundamento normativo (legal o constitucional), con respaldo político, con viabilidad administrativa y uso consciente de los recursos fiscales. *"... se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos..."* (Aguilar Villanueva, 1992b: 22). Las políticas públicas conceptualizadas de esta manera tienen como campo de acción toda la esfera gubernamental, todos los temas de la sociedad.

Las políticas sociales -un tipo de políticas públicas- pueden definirse como aquellos cursos de acción que pretenden atender las necesidades de la gente, disminuyendo las desigualdades resultantes de la actividad económica, es decir instrumentando mecanismos redistributivos, directos o indirectos, *"para obtener una sociedad más humana"* (Terra, 1990: 10), tanto en el sentido de atender las carencias críticas de sectores de la población, como para propiciar el desarrollo de las potencialidades de cada individuo.

En ese artículo, (Terra, 1990: 8-9) propone una tipología para las políticas sociales en sentido amplio, clasificándolas en cinco categorías. Me interesa concentrar el enfoque en el inciso d) del autor: *"...para cubrir*

necesidades específicas", como las políticas de educación, vivienda, salud, que apuntan a cubrir necesidades de la gente y se orientan a mejorar la equidad, en términos individuales. Son políticas sociales porque propenden a una mejora en la calidad de vida de los grupos con más carencias, sin perjuicio de afrontar simultáneamente otros objetivos (construcción de identidad, reproducción del sistema, etc.) que no son relevantes para este trabajo. Dentro de este grupo de políticas sociales me interesan las implementadas por los Gobiernos Departamentales, los diferentes énfasis al respecto y, en especial, los procesos de cambio de estas políticas, apoyándome en la afirmación de que: *"Uno de los propósitos básicos del análisis de políticas públicas, respecto a políticas sociales, consiste en la explicación de cuándo y por qué se modifican estas políticas..."*³(dos Santos,W.G., 1979: 53).

Corresponde pasar revista a algunas miradas que detectan factores explicativos para los cambios o permanencias en las políticas públicas sociales, a los efectos de la formulación de hipótesis rivales, las que posteriormente deberán ponerse a prueba.

En esta dirección deben mencionarse los aportes de Finch (1980) sobre la incidencia de la autonomía relativa del Estado y del sistema político, respecto a los intereses económicos dominantes, para el diseño e implementación de políticas públicas. Es importante rescatar de la mirada de Finch, la incidencia de las preferencias de las personas concretas que integran los cuadros de dirección del Estado, así como las preferencias de los actores colectivos del sistema político, los partidos o grupos de interés, ambos no son neutros a la hora del diseño y selección de políticas públicas a implementar.

Esta mirada contribuye a complejizar el simple traslado del esquema dominante en la vida económica a las políticas aplicadas, la cuestión puede no ser tan directa e incidir varios factores adicionales que necesariamente deben contrastarse. En este sentido las visiones o los matices personales de las elites gobernantes juegan su papel, aunque más no sea acelerando o retardando una línea estratégica general y, por otro lado, en una democracia moderna pluralista, la influencia de los partidos políticos y de los grupos de interés no es desdeñable y el curso de acción de una política pública concreta, en este caso social, puede tener una trayectoria sinuosa o seguir más de un derrotero, en función de la correlación de fuerzas intervinientes.

³ Asumo la responsabilidad de la traducción.

En la misma dirección, (Boix, 1996), examina y argumenta el manejo diferente de los instrumentos de políticas públicas según las preferencias sustantivas de los partidos de gobierno, en esta mirada el posicionamiento ideológico de los partidos hace la diferencia a la hora del diseño e implementación de una política pública.

En este sentido, los partidos políticos no sólo tienen preferencias manifiestas en torno a fines, a proyecto de sociedad sino que, en la visión de Boix, esto se traduce en preferencias respecto a los instrumentos a utilizar para llegar a aquellos fines. Por tanto, a la hora de seleccionar dichos instrumentos, estas preferencias se traducen en políticas públicas concretas, a ser utilizadas o desechadas por cada partido. Estos tipos de políticas preferidas reflejan u objetivizan el posicionamiento ideológico de los partidos en acción. Rescatamos, entonces, para la propuesta de mirada teórica, la relevancia del actor partidario en el gobierno, a la hora de investigar las políticas sociales departamentales.

La lectura de Geddes (1994) complementa estas visiones, al constatar que los políticos democráticos, tienen más autonomía en el diseño de las políticas públicas que la supuesta a partir del razonamiento lineal de que los políticos pueden perseguir mejor sus propios intereses a través de la representación de su electorado. El asunto es más complicado, y si se entra en la ‘caja negra’ del Estado se observa que no se puede ignorar a los actores e intereses localizados dentro de dicho Estado, ya que *“Aún en democracia, los políticos y agentes oficiales no siempre reflejan los intereses de su electorado; persiguen sus propios intereses, los que a veces sólo pueden ser servidos a través de decisiones políticas costosas para electorados políticamente importantes.”*⁴ (Geddes, 1994: 117). La autora trabaja sobre la presunción del sentido común de que los gobiernos autoritarios tendrían, por el ejercicio de la fuerza, más libertad de acción para imponer políticas impopulares, en desmedro de sectores relevantes de la ciudadanía. Sectores que por el régimen vigente tendrían impedida o recortadas las posibilidades de protesta y/o de reflejo electoral de dicha afectación.

Sin desconocer lo anterior, Geddes, introduce -en referencia a regímenes democráticos, esto es, con la plena posibilidad de que se produzca el reflejo electoral sancionatorio de una política costosa para sectores ciudadanos importantes- el análisis de la incidencia de los intereses personales de los decisores públicos, de

⁴ traducción, L. Tiscornia.

las personas concretas en cargos de gobierno que, ante el dilema de atender los presuntos intereses de sus representados y los suyos propios, eligen la segunda opción. Existe pues, en esta visión, una cierta autonomía de los políticos en el diseño e implementación de las políticas, incluyendo en esta autonomía la posibilidad de medidas no necesariamente beneficiosas para todo su electorado. Esta reivindicación de un cierto margen de acción del gobernante, como actor individual, es lo que me interesa destacar para identificar un factor de causalidad en los cambios o continuidades de las políticas.

Grindle y Thomas (1991), pueden ayudar cuando abordan el cambio en las políticas públicas a partir de la incidencia de los cuadros dirigentes: “...*las elites políticas son relevantes para definir el contenido de la política pública.*”⁵ (Grindle y Thomas, 1991: 2). Esto, sin embargo, no implica una omnipotencia, “...*las elites políticas están siempre, al menos de modo parcial, limitadas por contextos políticos, económicos e históricos. (...) los decisores son también influenciados por predisposiciones ideológicas, su experiencia profesional y entrenamiento y sus recuerdos de situaciones similares anteriores.*”⁶ (Grindle y Thomas 1991: 30). A partir de este marco los autores examinan los factores contextuales en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas por las elites, con mención especial a las predisposiciones ideológicas, al legado histórico y lealtades partidarias, sin dejar de precisar que estas elites nunca son completamente autónomas: actúan y maniobran dentro de un contexto político, histórico, internacional, económico y administrativo, que conforman “*el contexto ambiental dentro del cual se toman las decisiones*”

Me interesa destacar para la síntesis de la mirada teórica que se propone en este trabajo, la idea de la existencia de un relativamente amplio espacio de maniobra de la elite dirigente para el diseño e implementación de políticas, dentro de un contexto, pero espacio de maniobra al fin, “... *las elites políticas pueden tener objetivos particulares para las actividades del Estado. Estas metas están formadas por una ideología compartida o modo de resolver los problemas que puede ser derivada de la orientación del Estado, del desarrollo histórico de las actividades estatales y la forma en que el rol estatal ha sido definido, de posiciones particulares en el gobierno y de valores personales, predisposiciones ideológicas, entrenamiento*

⁵ ídem.

⁶ ídem.

profesional y aprendizaje de la experiencia."⁷ (Grindle y Thomas, 1991: 42). En este sentido, es muy valioso para este trabajo, el desarrollo argumental y descriptivo de los autores, cuando detectan la capacidad de maniobra de las elites dentro del contexto y dentro de las opciones disponibles.

Para completar este recorrido, me interesa mencionar a dos Santos (1979) que, a partir de un marco de estructura de escasez, analiza los cambios en las políticas públicas considerando las visiones de las elites políticas, a la vez que al propio Estado y a su aparato burocrático, visto como una organización con intereses propios y con posibilidades de contribuir u obstaculizar los cambios. Expresado de otra forma, la inercia burocrática, la memoria institucional del Estado, es un factor a tener en cuenta. Dos Santos propone definir escenarios posibles al cruzar alta o baja predisposición al cambio de las elites, con alta o baja predisposición al cambio de la burocracia política. Esta predisposición al cambio de las elites, puede originarse en 'circulación de elites', en una sustitución del equipo de gobierno por una victoria electoral de la oposición, o en un cambio de percepciones de la misma elite, por influencia del contexto ambiental (que la induzca a variar el contenido de las políticas), estructura de escasez, conocimiento especializado incorporado o por mayor complejización social (diferenciación y organización de las sociedad, con acción efectiva de grupos de interés). La alta o baja predisposición al cambio de la burocracia política puede estar vinculada a una percepción depreciada sobre la eficacia y eficiencia funcionales vigentes, en tanto mecanismo de su propia reproducción (' cambiar algo para que todo siga como está' , en el sentido de "El Gatopardo"); como articulación inercial burocrática de resistencia al cambio (' siempre se hizo de esta manera'); o con contenido político partidario, más de tinte ideológico o prebendaria particularista (mandos medios de la elite saliente, hostiles a la elite recién electa).

A partir del recorrido de autores efectuado, identifiqué, por un lado, la presencia de variables contextuales y, por otro, variables vinculadas a la actuación de las elites gubernamentales. En este sentido, propongo trabajar con dos variables que puedan dar cuenta de la incidencia del contexto económico-financiero sobre el curso de acción de las políticas sociales municipales : I) resultados financieros de las ejecuciones presupuestales, y II) ingresos municipales totales. Además, propongo trabajar con tres variables que aluden a

⁷ ídem.

la actuación de las elites: III) incidencia del actor personal en los gobiernos departamentales, IV) la rotación partidaria y V) preferencias del partido de gobierno.

Con el sustento de las miradas de Grindle y Thomas (1991), dos Santos (1979), explicito las variables I y II, por medio de las siguientes hipótesis: Hipótesis I: *la existencia de superávit financiero en las ejecuciones presupuestales de los Gobiernos Departamentales, es lo que viabiliza y propicia el crecimiento de las transferencias. Un resultado financiero deficitario inhibe la posibilidad de crecimiento en las transferencias e incluso puede imponer su reducción lisa y llana.* Hipótesis II: *el gasto social está en función directa al volumen de ingresos de cada Gobierno Departamental. El crecimiento de los ingresos (aumento de disponibilidades) explica el aumento del gasto y, por tanto, del Índice de Transferencias per cápita. El estancamiento o la disminución de la recaudación municipal se refleja de igual forma en los fondos destinados a políticas sociales.*

Vinculada con la mirada de Geddes 1994, Grindle y Thomas 1991 y Finch 1980, propongo esta formulación de hipótesis para la variable III: Hipótesis III: *Las continuidades, pero especialmente los cambios en las políticas sociales se explican por la acción del actor personal al frente de los gobiernos departamentales, motivados por preferencias, conveniencias tácticas u otras razones individuales del Intendente respectivo, en ejercicio de su 'capacidad de maniobra' dentro del contexto (nacional, internacional y estructura de escasez) .Sobre la base de los aportes de dos Santos (1979) y Finch (1980), la explicitación de la variable IV sería la siguiente: Hipótesis IV: *La rotación partidaria al frente de un gobierno departamental genera incentivos estructurales para el cambio en las políticas vigentes, cualquiera sea el partido que accede al gobierno.* Con el apoyo de Boix (1996), dos Santos (1979), Grindle y Thomas (1991) y Finch (1980), analizaré la variable V con la siguiente hipótesis: Hipótesis V: *Las preferencias sustantivas y, especialmente, las instrumentales del partido de gobierno constituyen el factor más relevante en la determinación de los cambios o las continuidades de las políticas.**

A partir de la mirada generada por los presupuestos enunciados, es que propongo afrontar, a continuación, la construcción de los indicadores adecuados para detectar los factores de causalidad en la continuidad o los cambios de las políticas sociales de los gobiernos departamentales.

Capítulo 2. Orientación metodológica

En primer lugar propongo, como más adecuado al objeto de estudio considerado, la aplicación del método comparado, que "*... se vale de la comparación explícita y sistemática para estudiar las relaciones entre variables*" (Perea, Crespo y Méndez, 1999: 119), en el sentido de la estructura lógica elaborada por John Stuart Mill hace más de un siglo y que implica básicamente dos caminos:

-el de la diferencia crucial, donde los valores observados de la variable dependiente son distintos entre los casos a estudio. El método concluye que es posible encontrar una variable independiente con valores diferentes -diferencia crucial- que explique aquel resultado.

-el de la semejanza crucial, donde los valores de la variable dependiente son iguales entre los casos. El método consiste en encontrar una variable independiente en la los casos tengan también iguales valores, esta variable -semejanza crucial- explica los resultados.

En la visión de Lijphart (1971), citado por Collier (1994: 53), se define el método comparativo como el análisis de un número reducido de casos, de dos a menos de veinte. Este método ostenta, como una de sus mayores virtudes, el hecho de que permite confrontar explicaciones rivales de un fenómeno, a través del examen sistemático de la covariación entre casos, con el objetivo de controlar hipótesis. A los efectos de analizar las políticas sociales en los gobiernos departamentales, entiendo que el método se adecua perfectamente. Por un lado, si consideramos las trayectorias de cada uno de los gobiernos departamentales, disponemos de diecinueve casos, lo que supone un número bajo para un análisis estadístico y, a la vez, un número relativamente alto de variables independientes potencialmente explicativas. Por otro, estamos en condiciones de profundizar el análisis en relación a algunas variables independientes, recurriendo a la consideración de los diferentes períodos de gobierno, no sólo de las trayectorias, lo que eleva el número total de casos y permite utilizar algunas comparaciones estadísticas.

Recapitulando, en este trabajo sostengo la siguiente definición de políticas públicas en general y, en lo que es pertinente, políticas sociales específicas -objeto de la investigación- : **curso de acción con sentido, con fundamento normativo (legal o constitucional), con respaldo político, con viabilidad administrativa y**

uso consciente de los recursos fiscales.

Tomando este último aspecto de la caracterización propongo enfocar el análisis de las políticas sociales específicas en los gobiernos departamentales a partir del gasto público involucrado en las mismas.

Si bien es cierto que no todo lo implicado en cualquier política pública, y política social en particular, es gasto financiero público (ya se ha mencionado el contexto y las restricciones no financieras, pero también la necesidad de funcionarios adecuadamente capacitados, eventualmente de agentes de la sociedad civil interactuando con las esferas gubernamentales), el gasto público es elemento primario e ineludible de cualquier análisis de esas políticas.

Considerando ahora el gasto público de los gobiernos departamentales, se podrían tomar los fondos asignados a las funciones básicas municipales y sostener válidamente que se encuadran en la definición de política social; por ejemplo, los recursos invertidos en caminería vecinal (construcción o mantenimiento) mejoran la calidad de vida de la población de la zona; los recursos invertidos en iluminación pública (instalación o mantenimiento) mejoran la seguridad ciudadana y la calidad de uso de los espacios públicos; los recursos invertidos en la recolección de residuos domiciliarios mejoran las condiciones de salubridad de la población y del ambiente en general. En una acepción amplia de política social, esto es así; pero no es lo que interesa a los efectos de este trabajo. Propongo que lo más adecuado, para investigar las políticas sociales específicas de los gobiernos departamentales, en el actual 'estado del arte' es circunscribirse al análisis de los fondos presupuestales asignados a destinos diferentes a las funciones básicas municipales.

Los destinos de los recursos financieros de libre arbitrio de los gobiernos departamentales son los que me interesan para el objeto de estudio expuesto, porque en ellos es donde se puede apreciar la incidencia de los factores de cambio o permanencia de las políticas sociales departamentales. Los destinos de fondos que están prescritos legal o constitucionalmente, si bien pueden demostrar la capacidad administrativa del elenco de gobierno, no son relevantes a los efectos de detectar el ejercicio de la voluntad gubernamental, de la concreción de sus preferencias sustantivas o tácticas, de su permeabilidad a la inercia del pasado, de su capacidad de maniobra dentro del contexto y de las restricciones imperantes.

Según disposición constitucional (arts. 222 y ss.) los gobiernos departamentales deben aprobar un

Presupuesto Quinquenal para los cinco años de gobierno y, en cada año calendario del mismo, una Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Esto es, informar el uso efectivo de los recursos y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental, previa visa del Tribunal de Cuentas.

La Constitución de 1967 estableció la prescripción de la formulación de los Presupuestos y de las Rendiciones en una estructura por Programas y, después de la dictadura, el tema de la contabilidad y administración financiera de todos los organismos públicos fue objeto de tratamiento por diversas leyes (15.903, 16.170, 16.226, 16.320 y 16.736) que fueron recogidas en el TOCAF 96 (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera). Esta normativa se complementa con la actualización del Clasificador por Objeto del Gasto y Aplicaciones Financieras, por la Contaduría General de la Nación, aplicando el Decreto 395/98 del P.E. Estas disposiciones son tomadas por el Tribunal de Cuentas, haciéndolas aplicables a todos los gobiernos departamentales. Con estas medidas se viabilizó la estandarización de las reglas de registros contables para toda la administración pública, permitiendo la comparación entre diversos organismos estatales.

Están a disposición, entonces, los Presupuestos Quinquenales de cada gobierno departamental y de cada legislatura (cinco años), donde se concreta en cifras las estimaciones de ingresos y egresos de cada uno. Por otro lado, es posible acceder a las Rendiciones de Cuentas anuales, en las que se informa de lo efectivamente ejecutado, esto es, lo realmente recaudado y lo realmente gastado. A los efectos de la recolección de los datos respectivos sostengo que lo más conveniente es atenerse a lo efectivamente ejecutado, sin perjuicio de abordar en investigaciones complementarias su contrastación con lo que había sido previsto anticipadamente en cada ejercicio. Estos son datos oficiales y públicos de cada Departamento, visados por el Tribunal de Cuentas, por lo que es imprescindible remitirse a ellos si se pretende analizar el gasto público departamental.

Tanto los Presupuestos Quinquenales, como las Rendiciones de Cuentas anuales y las eventuales Modificaciones Presupuestales, se presentan en una estructura por Programas de ejecución y abiertos en los rubros de gastos y aplicaciones financieras establecidos por el Clasificador del Gasto. En el Estado de Resultados de cada ejercicio, cada Intendencia debe presentar la contrastación de los ingresos efectivos y de los gastos efectivos o comprometidos, con un resultado final de cada ejercicio y un resultado acumulado total;

es decir, que incluya la información de si la ejecución del ejercicio arrojó un superávit o un déficit operativo.

Los Programas (subunidades de cada Presupuesto Municipal) son definidos autónomamente por cada gobierno departamental. No son los mismos para todos los Departamentos, no sólo en relación a su denominación, sino, lo que es más importante, en relación a su contenido. En definitiva, no son comparables entre sí. No resultan de utilidad a los efectos de este trabajo.

La presentación de los resultados presupuestales de cada ejercicio, abiertos por rubros o grupos del Clasificador, sí nos ofrece una cantera de información muy útil, dada su capacidad discriminante así como su estandarización, establecida por el Clasificador, y el control que al respecto efectúa el Tribunal de Cuentas. Estas características habilitan la comparabilidad sincrónica y diacrónica, dentro de un Departamento o entre los distintos Departamentos, lo que constituye un argumento fundamental para utilizar esta forma de presentación de los resultados presupuestales departamentales.

La presentación por grupo y subgrupos implica que, independientemente de la o las unidades ejecutoras que hayan concretado un gasto, todos los gastos del mismo tipo, del año en cuestión, están registrados bajo la misma denominación y, además, que estén registrados bajo el mismo rubro y código similares tipos de gastos efectuados por distintas Intendencias, más allá de las unidades ejecutoras que los hayan implementado y de cuáles sean sus denominaciones. Esto es, que sean cifras esencialmente comparables.

Establecido el punto anterior corresponde examinar qué grupo contable nos informa sobre los fondos asignados y ejecutados con destino a políticas sociales específicas, que es nuestro objeto de estudio. Los grupos determinados por el Clasificador por objeto del gasto, son los siguientes:

Grupo 0: *Servicios personales.* Incluye todas las remuneraciones a los funcionarios públicos por los servicios prestados, así como también los costos asociados, incluyendo las contribuciones patronales, asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales. (CGN,1998: 2)

Grupo 1: *Bienes de consumo.* Materiales y suministros que se utilizan para el consumo, transformación o enajenación posterior o para la conservación y reparación de otros bienes. Generalmente su tiempo de utilización no excede el ejercicio. (CGN, 1998: 16)

Grupo 2: *Servicios no personales.* Gastos por servicios básicos como teléfono, correspondencia, agua y

electricidad; publicidad, impresiones y encuadernaciones; viáticos, pasajes y traslado; transporte y almacenaje; arrendamientos; seguros y comisiones; servicios contratados para reparaciones menores; servicios profesionales contratados, y; otros servicios no personales, tales como, limpieza, vigilancia, computación, cachet, sostenimiento de embajadas y consulados, y gastos de protocolo. (C.G.N., 1998: 21)

Grupo 3: Bienes de uso. Comprende los gastos derivados de la adquisición o construcción de bienes de capital que incrementan el activo del sector público. Incluye la adquisición de equipos para producir otros bienes o servicios de duración superior a un año y los activos intangibles. (CGN, 1998: 27)

Grupo 4: Activos financieros. Comprende la colocación de recursos públicos en títulos y valores de la deuda o el incremento del patrimonio de instituciones nacionales o extranjeras mediante la participación de capital o la adquisición de acciones. Incluye también, la concesión de préstamos al sector público y privado. (CGN, 1998:33)

Grupo 5: Transferencias. Asignaciones para gastos corrientes o de capital, que corresponden a transacciones o aportes, que no suponen contraprestación en bienes o servicios y que no son reintegrables por los beneficiarios. (CGN, 1998: 34)

Grupo 6: Intereses y otros gastos de la deuda. Gastos destinados a atender el pago de intereses, comisiones y otros gastos de la deuda pública de largo plazo. (CGN, 1998: 42)

Grupo 7: Gastos no clasificados. Erogaciones no contempladas en los grupos, subgrupos y objetos del gasto anteriores. Incluye las erogaciones por sentencias judiciales; acontecimientos graves e imprevistos; gastos extraordinarios; diferencia por coeficiente; impuestos, tasas, multas y contribuciones, y; obligaciones de ejercicios anteriores. (CGN, 1998: 45)

Grupo 8: Clasificador de aplicaciones financieras. Comprende las amortizaciones de la deuda pública interna y externa, la recompra de bonos y títulos de deuda interna o externa de largo plazo y el pago de gastos devengados y no pagados del ejercicio anterior. (CGN, 1998: 47)

De la sucinta descripción de los gastos imputables a cada grupo se descarta inmediatamente, como potenciales contenedores de gastos en políticas sociales, los grupos 4, 6, 7 y 8; corresponde, por lo tanto, analizar los demás grupos. El grupo 0 (Servicios personales) podría contener eventuales gastos imputables a políticas sociales, ya que muchas de ellas, seguramente, requerirán de funcionarios municipales para su

diseño, implementación y eventual evaluación. Sin embargo, existen dificultades de precisión: resulta en extremo compleja la discriminación de los gastos en personal destinados a políticas sociales específicas, de los que deben imputarse al aparato burocrático general de cada Intendencia, o el destinado al cumplimiento de sus funciones básicas, que ya he descartado como objeto de estudio de este trabajo. Por otro lado, esta discriminación debería afrontarse Programa por Programa de cada Intendencia, a nivel de subrubro e inciso, inclusive de partida. No se corresponde en su aspecto de viabilidad operativa y tal vez de accesibilidad, y aún faltaría alcanzar una validez a los efectos comparativos. En conclusión, este grupo no nos aporta elementos útiles para el presente trabajo; es necesario descartarlo como fuente de información.

El grupo 1 (Bienes de consumo) podría contener algunos gastos imputables a políticas sociales; por ejemplo, cuando con fondos propios determinada Intendencia adquiere alimentos y entrega en especie -una canasta familiar- un apoyo a sectores en dificultades. Sin embargo, por razones similares al anterior, también debo descartar la consideración de este grupo como fuente de información útil para este trabajo, ya que este tipo de gastos se registra junto con los destinados a funcionamiento interno de cada Intendencia. Aún en las que existen Programas con una denominación que podría inducir una cierta proximidad con lo social (por ejemplo: "Dirección de Promoción Social"), los gastos con destino a la población se registran en los mismos rubros que los de otros Programas (por ejemplo: "Dirección de Personal") con destino eminentemente interno. No tiene, a los efectos de este trabajo, poder discriminante que nos ilustre sobre los énfasis en las políticas sociales departamentales.

El grupo 2 (Servicios no personales) incluye gastos que en su gran mayoría no podrían ser adjudicados a eventuales políticas sociales, aunque podría contener algunos que sí lo fueran. Por ejemplo, se deberían computar en este grupo los honorarios de Asistentes Sociales que fueran contratados para dar apoyo a sectores específicos, o el importe del cachet de actores para eventos culturales organizados en la órbita de un gobierno departamental. Por similares razones de dificultad discriminante en relación a los gastos no sociales de una Intendencia y de inconsistencia en su validez comparativa, además de su muy baja incidencia probable en este grupo, lo descarto como fuente útil de cifras para este trabajo.

El grupo 3 (Bienes de uso) en el que se incluyen básicamente los gastos en bienes de capital y de activo

fijo, en términos generales no corresponde computarlos para eventuales políticas sociales. Sin embargo, creo necesario considerarlo porque podrían ser imputables algunos casos, por ejemplo, cuando determinado gobierno departamental adquiere bienes inmuebles con destino a conjuntos habitacionales. Ya sea por el mecanismo de convenio con el Ministerio respectivo, o por donación a cooperativas de ayuda mutua, estos gastos integrarían una política social específica. A pesar de esta salvedad, debo descartar también este grupo como fuente de información, por las dificultades de obtener datos genéricamente comparables, a partir de los cuadros de Resultados Presupuestales de cada Intendencia porque en el mismo rubro se computan los gastos en bienes de activo fijo y maquinarias, con destino al uso del propio organismo.

El grupo 5 (Transferencias) es el que tomaré como fuente de información para detectar los énfasis departamentales en el uso de los recursos públicos con destino a políticas sociales específicas. En cualquiera de los Programas municipales, de cualquier gobierno departamental, los gastos, para gastos corrientes o de capital, sin contraprestaciones, ni reintegros por los beneficiarios, se deben computar en este rubro; esto los hace esencialmente comparables desde el comienzo. Por otro lado, siempre se trata de aportes a terceros, esto es, no se mezclan con gastos imputables a las funciones básicas de las Intendencias, ni con gastos destinados al propio funcionamiento de las mismas. Se trata de transferencias monetarias directas a la sociedad civil, a organizaciones sin fines de lucro o a personas individuales, con destino claro de política social. Por ejemplo, un apoyo financiero a una cooperativa de vivienda se computa en este grupo, lo mismo que el otorgamiento de becas de apoyo estudiantil. Dentro del grupo 5 (Transferencias), los renglones utilizados por las Intendencias son aquellos que registran los aportes a instituciones privadas educacionales, de protección a la salud, de asistencia social, deportivas, culturales, recreativas y otras instituciones privadas, sin fines de lucro, así como el otorgamiento de becas.

En resumen, la consideración de los gastos públicos departamentales, computados en el grupo 5, permite una aproximación cierta a los fondos destinados a políticas sociales específicas: todos los gastos del grupo 5 son imputables a políticas sociales de los gobiernos departamentales, tienen validez interna y miden lo que se quiera que midan. Sin embargo, puede haber y seguramente los hay en todos los gobiernos departamentales, gastos sociales computados en otros grupos, de acuerdo a los ejemplos que fui dando oportunamente, pero

son de compleja y dudosa discriminación, así como de comparabilidad cuestionables.

Establecido el punto sobre el grupo contable a utilizar para recabar los datos de cada gobierno departamental, es necesario continuar con la discusión para construir un indicador adecuado para medir y comparar el gasto en políticas sociales específicas de cada gobierno departamental. Propongo considerar, en primera instancia, el monto de las Transferencias, como porcentaje del total del Presupuesto ejecutado anualmente por cada Intendencia. En segunda instancia, propongo la utilización del siguiente constructo: monto anual del grupo 5, por habitante de cada Departamento, esto es Transferencias per cápita, como indicador de la importancia asignada por cada gobierno departamental a las políticas sociales específicas.

La referencia a la asignación por habitante es sustancial, dada la diferente evolución demográfica de los departamentos. Por ejemplo, un Departamento que mantiene su asignación presupuestal en pesos, pero ve aumentar su población, en realidad está disminuyendo su énfasis social. La referencia a la asignación en pesos anuales, refina la primera aproximación de un porcentaje del presupuesto total y precisa el monto por persona, ya que la distribución interna de cada Presupuesto entre diferentes destinos es particular de cada Departamento. La sola utilización de las Transferencias como porcentaje del total podría ser un indicador demasiado basto.

El mencionado indicador (Transferencias per cápita) debería completarse con su expresión en términos reales, esto es deflactando por el IPC del año en cuestión; con estos elementos sostengo que es posible construir series históricas consistentes y comparables entre sí (interdepartamental e intertemporalmente), para examinar las políticas sociales de cada Departamento. En conclusión, en este trabajo utilizaré como elemento básico del análisis, **el índice de transferencias per cápita, por departamento y por año, expresado en pesos constantes**. Este índice me permite considerar el valor de mi variable dependiente.

Afrontaré en este trabajo el análisis del período 1989-2001. La selección del año 1989 como inicial para las series históricas departamentales se justifica en la percepción de que está lo suficientemente distanciado de la asunción de los primeros gobiernos electos después de la dictadura como para que la transición política estuviera consolidada, tal como se confirmó con las elecciones de ese año realizada sin proscripciones personales o partidarias de ningún tipo. También el año 89 está lo suficientemente distanciado de la asunción

democrática, donde las demandas de la sociedad podrían estar incidiendo en las políticas sociales implementadas por los primeros gobiernos postdictadura para paliar sus efectos y alterar o introducir ' ruidos' en las series analizadas. Desde otro aspecto, la selección del año 89, con los gobiernos en su quinto año de administración -ya asentada la 1ª transición- me ha parecido de utilidad para establecer un parámetro de comparación con los siguientes, y poder cubrir así todos los gobiernos postdictadura.

La selección del año 2001 como final para las series históricas departamentales se justifica en la percepción de que permite abordar las políticas de los gobiernos electos en el 2000 (ya que 2001 es el primer año en que rige el Presupuesto de la nueva administración) y, a la vez, separar los efectos del crack del 2002 en la economía nacional. El análisis de las políticas durante y después del 2002 -si se pretende examinar los efectos de aquel crack- corresponde abordarlo una vez detectado el curso de acción previo, que ha sido resultante de factores ' normales' en el diseño e implementación de las políticas. Si incluyera en las series históricas el año 2002, estaría introduciendo factores excepcionales, que seguramente generarían un sesgo en todos los indicadores. Por otro lado, la selección del año 2001 para el final de las series, permite analizar un período que abarca varias legislaturas, por tanto viabiliza la consideración de cambios en el actor personal y en el actor partidario que lo pueden enriquecer. Además, el período elegido permite comenzar las series un poco antes del comienzo del crecimiento de los años 90 y finalizarlas después de tres años de recesión, es decir, que cubre las dos fases del ciclo económico y, por lo tanto, posibilita la consideración de cambios en las variables contextuales como factor explicativo de los énfasis de las políticas sociales aplicadas. La extensión del período elegido -13 años- permite detectar la tendencia de las políticas sociales en los gobiernos departamentales de fin de siglo, separar lo coyuntural y visualizar las líneas de más larga duración.

Capítulo 3. Análisis descriptivo

A partir de los datos del Cuadro N° 4 del Anexo, que contiene las series completas del **Índice de Transferencias Per Cápita en Pesos Constantes por Departamento**, he confeccionado los Gráficos N° 1 a 19, que se presento a continuación, y que permiten una mejor visualización de las tendencias de todo el período y las similitudes o diferencias entre las trayectorias de cada uno.

Transferencias per cápita
(Fuente: elaboración propia sobre datos del Cuadro N° 4 del Anexo)

Gráfico N° 1

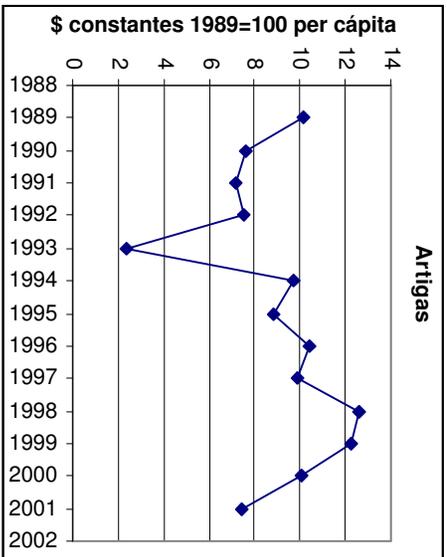


Gráfico N 2

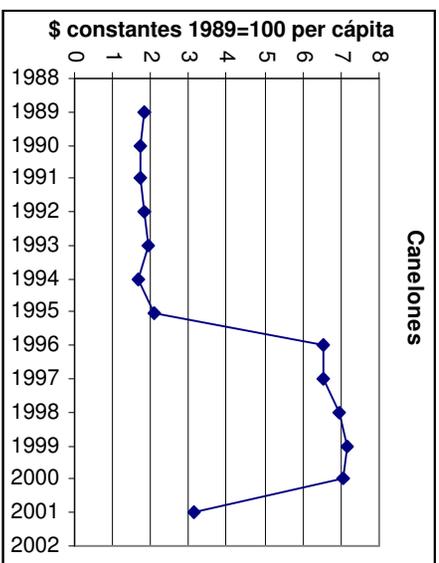


Gráfico N° 3

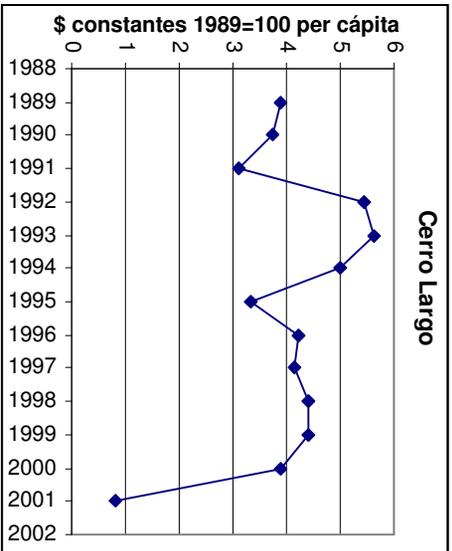


Gráfico N° 4

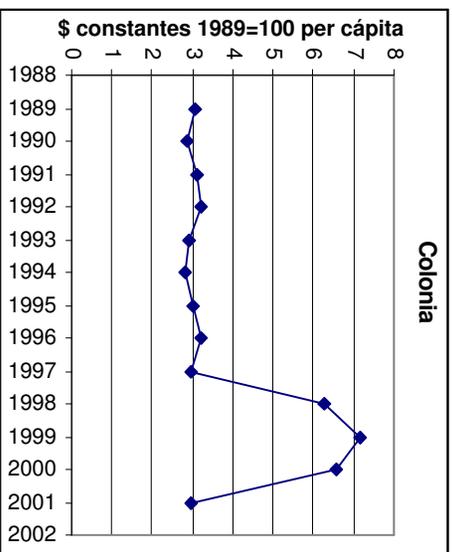


Gráfico N° 5

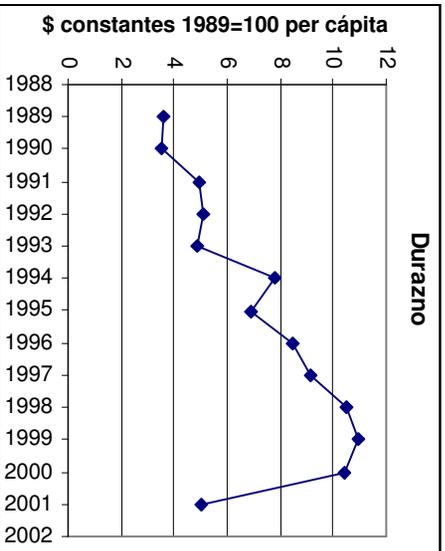
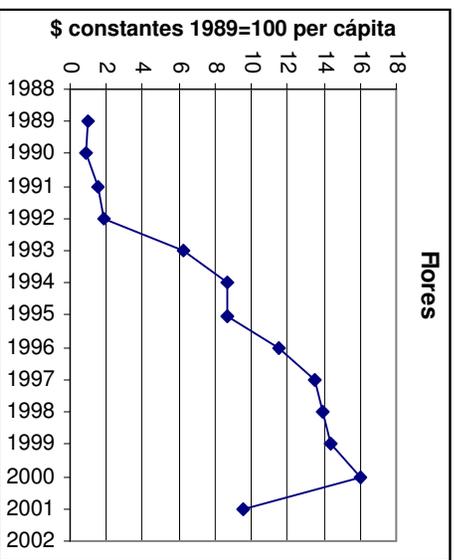


Gráfico N° 6



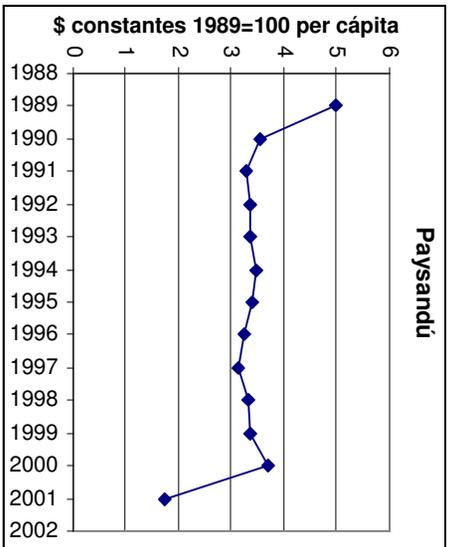


Gráfico N° 11

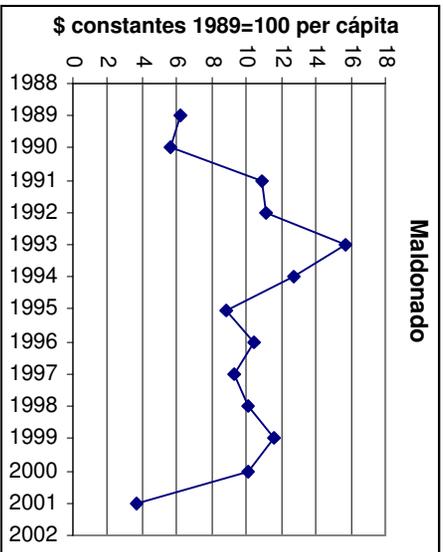


Gráfico N° 9

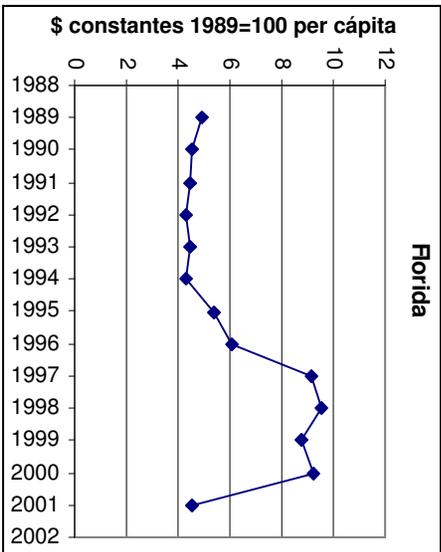


Gráfico N° 7

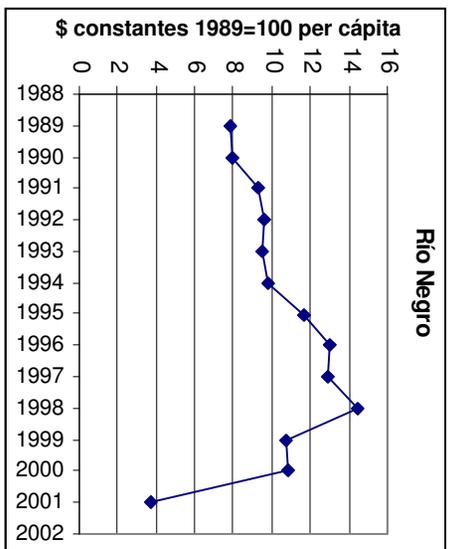


Gráfico N° 12

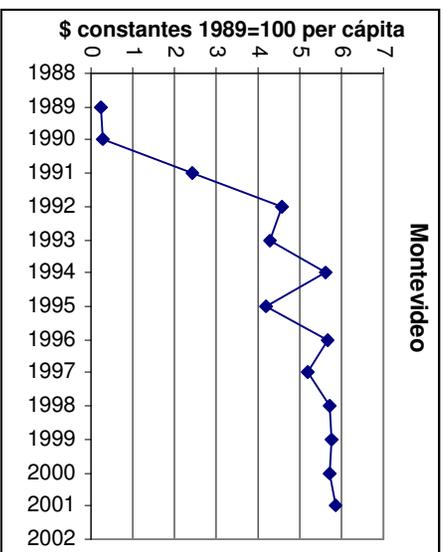


Gráfico N° 10

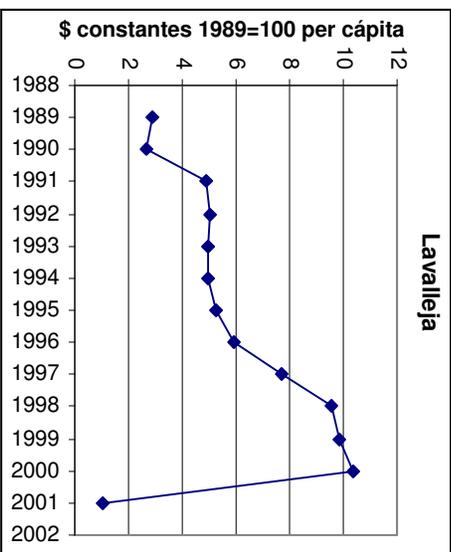


Gráfico N° 8

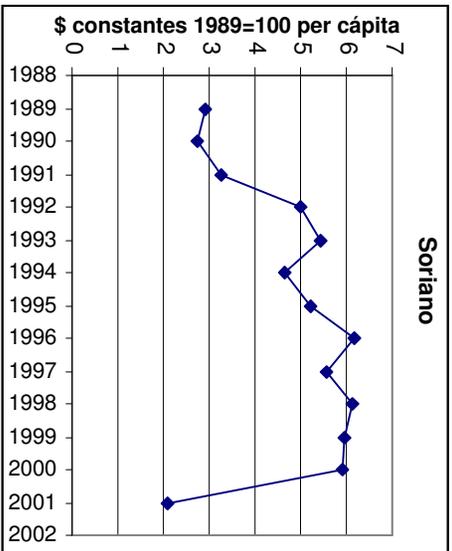


Gráfico N° 17

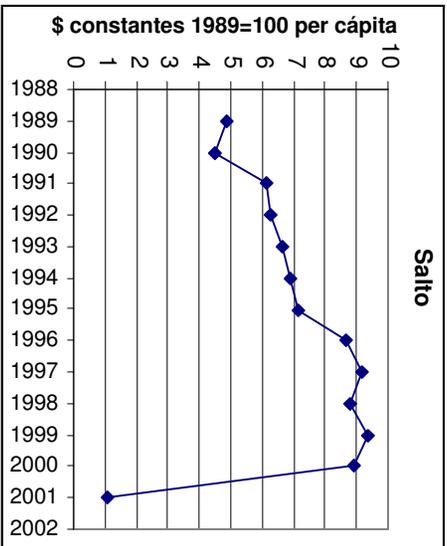


Gráfico N° 15

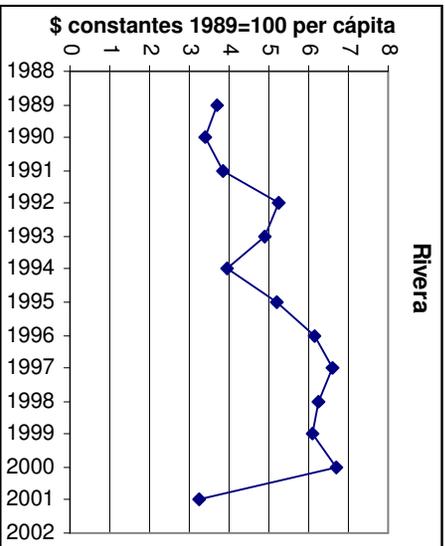


Gráfico N° 13

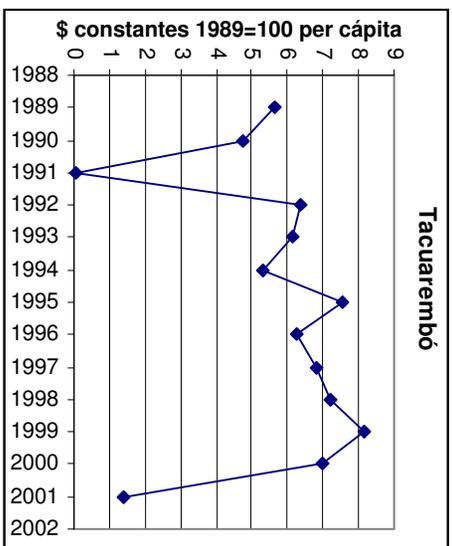


Gráfico N° 18

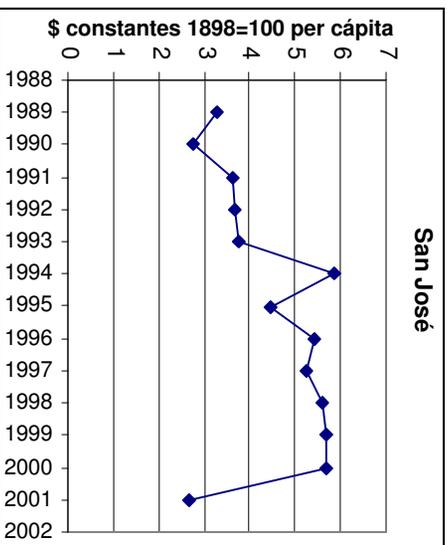


Gráfico N° 16

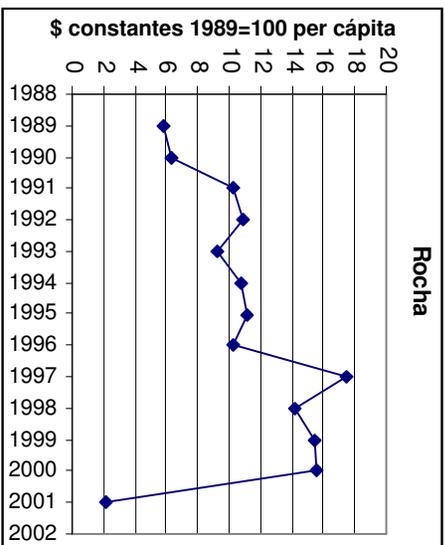
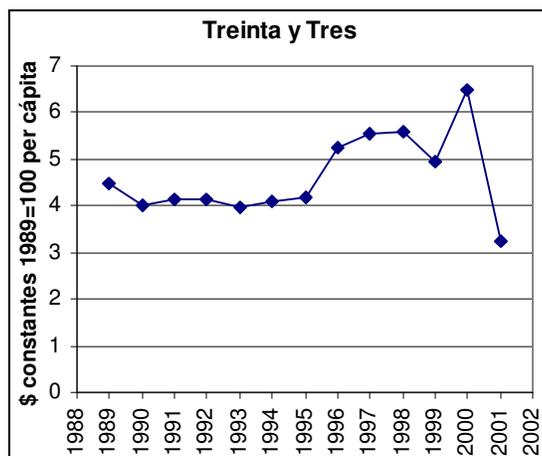


Gráfico N° 14

Gráfico N° 19



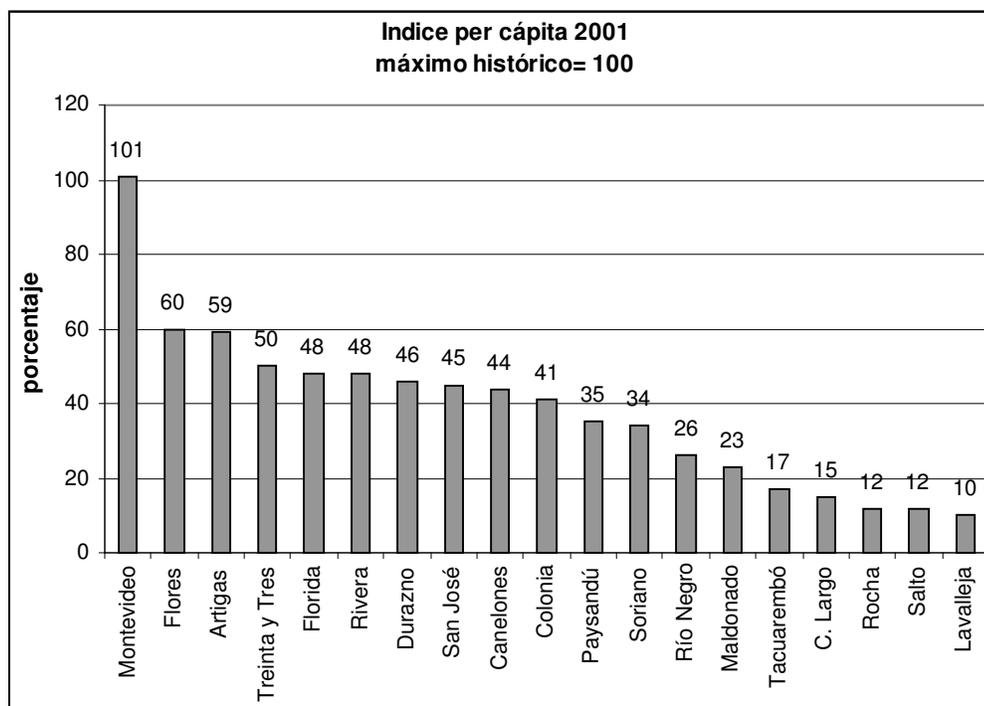
El rasgo impactante de la observación en conjunto de los 19 gráficos es la caída vertical en los valores del Índice correspondientes al año 2001 en todos los Departamentos, salvo Montevideo. Con algunas diferencias de matiz en las trayectorias previas, que después analizaré, los 18 Departamentos del interior del país presentan una disminución sustancial de las transferencias per cápita en el 2001.

La comparación gráfica mencionada se complementa con los datos del Cuadro N° 6 del Anexo, donde se ordenan los Departamentos, según la variación porcentual del Índice 2001, en relación al valor del año 2000. Montevideo es el único Departamento que aumenta el valor de las Transferencias per cápita ejecutadas efectivamente en el 2001, medidas en pesos constantes: fueron un 2.3% mayores que las del año 2000. Los demás Departamentos tienen disminuciones porcentuales de dos dígitos, con el caso extremo de Lavalleja en que las Transferencias llegan casi a cero.

Si se recurre a los datos del Cuadro N° 7 del Anexo, donde se ordenan los Departamentos según la variación porcentual del Índice 2001, en relación al valor máximo alcanzado desde 1989 en adelante, la diferencia es aún más contundente. **Montevideo es el único Departamento que tiene valor positivo del índice per cápita: aumenta en el año 2001, un 1% las Transferencias, en comparación con su máximo histórico anterior. Es decir, que el año 2001 es el nuevo máximo histórico para el Departamento, en el índice de transferencias per cápita. Los demás Departamentos disminuyeron su valor entre un 40% y**

un 90% en relación a su máximo histórico⁸, tal como se observa visualmente con absoluta claridad en el Gráfico N° 20.

Gráfico N° 20



Fuente: Cuadro N° 7 del Anexo

Esta diferencia tan significativa es el nodo del problema que afronta el presente trabajo. ¿Qué factores pueden ayudar a explicar la situación? Para ello propongo analizar, más adelante, algunas de las hipótesis rivales a la luz del marco teórico desarrollado. Pero antes de abordar cada uno de los factores potencialmente explicativos, conviene continuar con el examen de los gráficos presentados, profundizando la descripción.

Me parece necesario eliminar las variaciones coyunturales para visualizar las líneas de más larga duración y lograr una mejor descripción de las trayectorias departamentales en materia de políticas sociales. Para detectar la trayectoria con que cada Departamento llega al 2001, he procedido a identificar la línea de tendencia (recta de regresión) y su fórmula matemática, entre el año 1989 y el 2000, tomando los valores del índice de transferencias per cápita como función de los años observados. Las fórmulas de las ecuaciones de las rectas (del tipo $y = a.x + b$) suministran información de la pendiente de cada una de ellas, a través del

⁸ Este máximo histórico del índice per cápita se alcanza en casi todos los Departamentos hacia fines de los años 90 y en el 2000. Las excepciones son Maldonado (1993) cuyo 2° mayor valor se da en 1994 y el 3° en 1999; y San José (1994) cuyo 2° mayor valor, muy cerca del máximo, se da en el 2000.

coeficiente ' a ' permiten observar rápidamente si una recta en particular tiene una trayectoria creciente (positiva) o decreciente (si tuviera signo negativo). El Cuadro N° 1 presenta la información de los coeficientes ' a ' (pendientes) de las ecuaciones de las 19 rectas de regresión⁹.

Cuadro N° 1
Pendiente (coeficiente ' a ') de las rectas de regresión
por Departamento 1989-2000
índice per cápita en función del año

Departamento	pendiente
Artigas	0.3971
Canelones	0.6313
C. Largo	0.0074
Colonia	0.3480
Durazno	0.7372
Flores	1.5645
Florida	0.5308
Lavalleja	0.6878
Maldonado	0.2168
Montevideo	0.4834
Paysandú (*)	0.0039
Río Negro	0.4304
Rivera	0.2997
Rocha	0.8844
Salto	0.4499
San José	0.2727
Soriano	0.3057
Tacuarembó	0.3510
Treinta y Tres	0.1804

(*) 1990-2000¹⁰

Fuente: elaboración propia sobre datos del Cuadro N° 4 del Anexo y gráficos N° 1 a 19

En esta contrastación empírica se constata fehacientemente que todos los Departamentos muestran una pendiente positiva en su recta de regresión. Con ello se demuestra que han compartido, sin excepción, durante los 90' , una tendencia de crecimiento sostenido de los fondos destinados a políticas sociales (más allá de diferencias de ritmo). Esta tendencia previa compartida, es lo que refuerza la significación de la dicotomía observada en el año 2001: por un lado, en 18 Departamentos se presenta una notable disminución del índice de transferencias per cápita y, por otro lado, en Montevideo, continúa el crecimiento del mismo, alcanzando el máximo valor de todo el período estudiado.

⁹ Los gráficos y las ecuaciones completas se pueden ver en el Anexo (gráficos N° 39 a 57)

Cabe preguntarse si es esta una oscilación coyuntural o un cambio de tendencia consistente. Si fuera una variación coyuntural sería pertinente buscar factores causales de acción puntual en 18 Departamentos. Si fuera cambio de tendencia debería intentarse la detección de factores de incidencia más prolongada, eventualmente síntomas previos de tal cambio y con características que explicaran su diferente capacidad de incidencia, según Departamento. En definitiva, ambas posibilidades podrían afrontarse recurriendo a la misma metodología comparatista: identificar variables independientes comunes que se irían descartando como factores causales, hasta encontrar una variable (diferencia crucial) cuya presencia o ausencia pueda explicar en alguna medida relevante la dicotomía señalada.

Con la finalidad de comprobar empíricamente que estamos frente a una ruptura de la trayectoria anterior en 18 Departamentos, propongo examinar el Cuadro N° 2, en el que presento: a) los valores esperados del índice per cápita por Departamento para el año 2001, resultantes de la aplicación de la ecuación de la respectiva recta de regresión (columna 1); b) la desviación media de los valores para cada Departamento (columna 4); c) el valor concreto del índice per cápita que surge de la Ejecución Presupuestal 2001 (columna 2); d) la diferencia entre el valor esperado y el observado (columna 3).

El valor esperado expresa el resultado de la proyección exacta de la trayectoria anterior; sin embargo, si se toma en cuenta la desviación media de las observaciones de cada Departamento se puede obtener una franja paramétrica para los valores posibles que atiendan la trayectoria descrita por cada ecuación y la flexibilidad -en más o en menos- (desviación media) que la ha acompañado en la década anterior. Con este razonamiento propongo corregir la diferencia inicial entre valores esperados y observados para el 2001, restando del valor esperado la desviación media departamental. Con esta operación se obtiene el valor mínimo esperado compatible con la trayectoria anterior. Si el signo del resultado de este cálculo de la diferencia corregida es positivo, indica que el valor observado se encuentra dentro de los parámetros de la ecuación de la recta de regresión y los márgenes laterales que indican la trayectoria anterior; si el signo fuera negativo, indica que se ha producido una ruptura de la línea de tendencia 89-2000.

¹⁰ Las cifras de Paysandú, para el año 1989, tienen diferencias entre la OPP y del Tribunal de Cuentas, por ello he decidido no incluir dicho año en estos cálculos.

Cuadro N° 2
Valores esperados* y observados para 2001
del índice per cápita

Departamento	1 Valor esperado	2 Valor observado**	3 Diferencia (2-1)	4 Desviación media***	5 Diferencia corregida (2-[1-4])	6 valor observado/ mínimo esperado 2/(1-4) %
Artigas	11.55	7.44	-4.11	2.71	-1.40	84
Canelones	8.03	3.16	-4.87	2.59	-2.28	58
Cerro Largo	4.23	0.83	-3.40	0.78	-2.62	24
Colonia	6.27	2.94	-3.33	1.67	-1.66	64
Durazno	11.94	5.02	-6.92	2.74	-4.18	55
Flores	18.37	9.57	-8.80	5.77	-3.03	76
Florida	9.73	4.56	-5.17	2.23	-2.94	61
Lavalleja	10.69	1.04	-9.65	2.62	-7.03	13
Maldonado	11.66	3.64	-8.02	2.68	-5.34	41
Montevideo	7.27	5.83	-1.44	2.06	0.62	112
Paysandú	3.37	1.75	-1.62	0.48	-1.14	61
Río Negro	13.36	3.70	-9.66	2.05	-7.61	33
Rivera	7.13	3.23	-3.90	1.20	-2.70	54
Rocha	17.28	2.15	-15.13	3.61	-11.52	16
Salto	10.25	1.10	-9.15	1.70	-7.45	13
San José	6.40	2.66	-3.74	1.12	-2.62	50
Soriano	6.95	2.10	-4.85	1.26	-3.59	37
Tacuarembó	8.18	1.40	-6.78	2.09	-4.69	23
Treinta y Tres	5.89	3.26	-2.63	0.82	-1.81	64

* Los valores esperados resultan de la aplicación de la ecuación de la recta de regresión lineal de cada Departamento, para el año 2001, según surgen de los gráficos N° 39 a57 del Anexo

** Valores efectivamente observados en la Ejecución Presupuestal 2001 de cada Departamento.

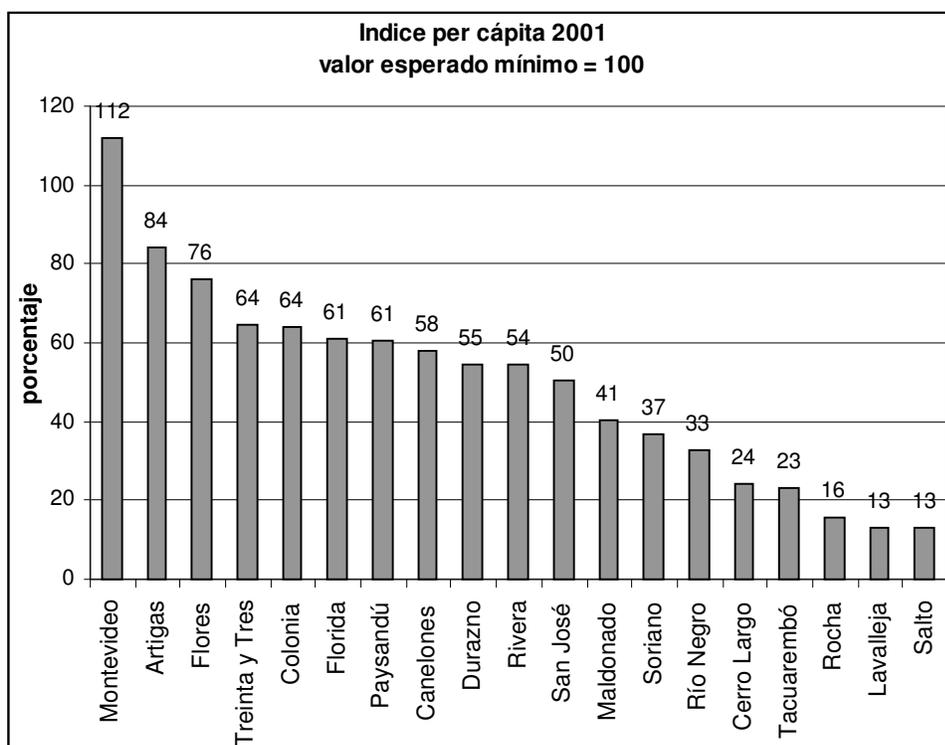
*** Estadístico departamental del índice per cápita 1989-2000 (excepto Paysandú, que se toma 1990-2000)

Los resultados se presentan en la columna 5 del Cuadro N° 2, en la que se observa que solamente Montevideo tiene una diferencia corregida con signo positivo; por tanto, es el único Departamento que ha mantenido en el 2001 la línea de tendencia mostrada en el período 89-2000, con un valor del índice per cápita dentro de los márgenes de la desviación media histórica. Los 18 Departamentos restantes muestran signo negativo en su diferencia corregida, esto significa que la variación en el índice per cápita ha excedido los márgenes de la desviación media histórica.

Pero se puede agregar un escalón más para examinar el grado de ruptura en las políticas que se produjeron en el 2001. La columna 5 del Cuadro N° 2, informa sobre la variación del índice per cápita de cada Departamento, en relación al valor mínimo esperado; la columna 6 presenta el valor observado, como porcentaje del valor mínimo esperado igual a 100. Esta columna informa con mayor precisión de la

importancia de la variación para cada Departamento porque una misma modificación de puntos del índice pueden ser el resultado de una ruptura muy importante o de una menos significativa, según el caso. Los datos de la columna 6 se presentan para su observación visual, que parece contundente, en el Gráfico N° 21, que exige de mayores comentarios: Montevideo es el único departamento que superó el valor mínimo esperado, tomado como igual a 100 a los efectos del cálculo porcentual; todos los demás Departamentos están lejos del margen inferior que marca la línea de tendencia, menos la desviación media de cada uno para el período 89-2000.

Gráfico N° 21



Fuente: Cuadro N° 2

De los 18 Departamentos restantes dos presentan un valor del índice en el 2001 del orden del 80% del valor mínimo esperado si se considerara su línea de tendencia anterior; otros siete Departamentos superan la mitad del valor mínimo esperado y nueve están en el 50% o menos del valor mínimo esperado según su línea de tendencia anterior, con casos extremos como los de Lavalleja y Salto con un exiguo 13%.

De todo el desarrollo anterior, resulta claramente demostrado empíricamente que en el año 2001 se produce una variación importante en el énfasis -medido a través del gasto público- con que 18 gobiernos

departamentales venían implementando en la década anterior sus políticas sociales. Constató una ruptura de las respectivas líneas de tendencia en 18 Departamentos, y una continuación de su trayectoria anterior solamente en Montevideo. En la identificación de los factores causales de esta dicotomía es que procuro avanzar en este trabajo.

Constató un curso similar hasta determinado momento (2000) y una discordancia (2001). El procedimiento será, entonces, comparar el comportamiento de los 19 Departamentos en algunas variables independientes para detectar si se encuentra una diferencia crucial que pueda explicar la discordancia mencionada. Sostengo que la dicotomía observada es una variación consistente, no mera consecuencia de factores coyunturales, cuya explicación puede ayudar a visualizar resortes de la toma de decisiones gubernamentales por parte de las elites. Esta afirmación se basa en las siguientes consideraciones: en primer lugar, la importancia de la disminución del índice de transferencias per cápita es mucho más importante que los antecedentes históricos de desviaciones en torno a la línea de tendencia. En segundo lugar, en varios Departamentos este escalón de disminución se ve precedido de disminuciones de menor rango en los años anteriores, que podrían ir configurando un cambio de tendencia. En tercer lugar, si bien fuera del período analizado en este trabajo, en los años posteriores continuó la fase recesiva del ciclo económico y culminó con el crack más grave de la historia moderna del país. Por tanto, salvo factores decisorios específicos y relevantes que viabilicen en contexto adverso conductas proactivas que hasta el momento no se vieron en 18 Departamentos, el curso probable sería la permanencia o agravamiento de la disminución de las transferencias.

Capítulo 4. Análisis empírico

Procederé a recorrer, a continuación, la potencialidad explicativa y la capacidad predictiva de algunos posibles factores de causalidad de las trayectorias departamentales. Este recorrido lo manejaré en dos niveles comparativos: por un lado, buscando la diferencia crucial entre Montevideo y los demás Departamentos, a consecuencia de la cual una tendencia compartida, relativamente similar, de crecimiento hasta fines de los 90,

en todo el país, solamente se mantiene en Montevideo en el año 2001. Por otro lado, buscando la semejanza crucial entre los 18 Departamentos del interior en los que, a pesar de sus peculiaridades, coinciden en el último tramo de su trayectoria en materia de transferencias per cápita. Esto es, identificar qué variables pesan más que las eventuales características específicas departamentales para que presenten semejanzas sustantivas en las líneas de tendencia. Abordaré la contrastación propuesta en cinco párrafos que se agrupan en dos instancias.

La primera instancia revisará la potencialidad explicativa de dos factores contextuales que, en calidad de variables independientes, podrían sobredeterminar las políticas sociales de los gobiernos departamentales: a) los resultados financieros de cada uno y b) los ingresos municipales totales. La segunda instancia agrupa la revisión de factores explicativos vinculados a la 'capacidad de maniobra' de las elites gubernamentales que, como variables independientes, se les podría adjudicar efecto causal sobre las continuidades o cambios en los énfasis departamentales en políticas sociales: a) el actor personal, b) el efecto mecánico de cambio de partido de gobierno y c) las preferencias sustantivas e instrumentales de cada partido de gobierno.

A partir del examen de 'la política' de 'las políticas' sociales departamentales, desde el gasto público, es ineludible considerar la posibilidad de que los factores económico-financieros sean los principales determinantes; por ello, propongo comenzar con las dos principales hipótesis al respecto.

4.1. Resultados financieros

Hipótesis I: la existencia de superávit financiero en las ejecuciones presupuestales de los Gobiernos Departamentales, es lo que viabiliza y propicia el crecimiento de las transferencias. Un resultado financiero deficitario inhibe la posibilidad de crecimiento en las transferencias e incluso puede imponer su reducción lisa y llana.

Para contrastar la potencialidad de este factor propongo examinar los resultados financieros de los 19 Departamentos para cada año del período considerado. Si se observara una coincidencia, entre resultados superavitarios y crecimiento de las transferencias per cápita, o déficit y disminución, se estaría ante una hipótesis con capacidad explicativa de las respectivas trayectorias. Una similitud en las curvas del Índice transferencias per cápita y la de resultados financieros demostraría visualmente dicha capacidad. En relación

a las expectativas de la dirección de la eventual incidencia, esta sería directa: a mejores resultados financieros mayor índice per cápita de transferencias.

A estos efectos me remito a los datos del Cuadro N° 9 del Anexo y a los Gráficos N° 1 a 19 del Anexo, donde se presentan las series de Resultados Financieros departamentales, como porcentaje de los egresos totales de cada año. La primera reflexión ante los gráficos es que resaltan las fuertes oscilaciones anuales de los resultados financieros en todos los Departamentos y no se observa ninguno con una tendencia de largo plazo consistente. Artigas, Durazno y Rocha arrojaron déficit en todo el período de trece años analizado; Canelones (en 1990), Río Negro (en 1998), Rivera (en 1990) y Tacuarembó (en 1995) presentaron un solo año con superávit; Florida y Treinta y Tres, dos años; Salto, tres años; Cerro Largo, Montevideo y Paysandú, cuatro años; Flores, cinco años; Colonia, Maldonado y Soriano, seis años; Lavalleja y San José, con siete años, son los que exhiben mayor cantidad de ejercicios con superávit.

Los tres mayores guarismos de superávit los presenta Maldonado en los ejercicios de 1992 (29.27%), 1990 (24.07%) y 1991 (22.65%). En este caso podría adjudicarse, en primera instancia, una influencia causal sobre el volumen de los fondos para políticas sociales, en el ejercicio siguiente. El efecto retardado de los resultados financieros se vería también en los años siguientes, en el caso de Maldonado, aunque con menor empuje: el déficit del 93 se acusa en la disminución del Índice per cápita en el 94, la mejora en los resultados 94-97, podría haber viabilizado el aumento del Índice entre 95 y 99. Sin embargo, la mejora en los resultados 99-2001 no se reflejaron en el Índice per cápita que descendió sensiblemente en esos años. Rocha, que muestra la cifra mayor de déficit (-32.31% en 2001) y resultados negativos entre el 10% y el 15% del 92 al 2000, sin embargo, presenta un Índice per cápita con clara tendencia creciente desde 1989 hasta 2000; los déficit presupuestales no parecen haber incidido en las políticas sociales. Canelones muestra fuertes altibajos en sus resultados financieros, que no se reflejan en su Índice per cápita. Paysandú, cuyo Índice per cápita se mantiene levemente creciente entre 1990 y 2000, muestra resultados financieros muy variables, con tendencia negativa acentuada 95-2000, pero con recuperación en 2001 donde, sin embargo, reduce su gasto en políticas sociales. Montevideo también muestra fuertes oscilaciones en sus resultados financieros, simultánea con una tendencia continua de aumento de su gasto social.

Si utilizamos la comparación estadística para contrastar la incidencia de esta variable, se puede recurrir, como se propone en el Cuadro N° 3, al análisis de las correlaciones por Departamento, entre el índice per cápita y los resultados financieros y, en los casos que sea pertinente, efectuar la regresión.

Cuadro N° 3
Correlaciones y regresiones índice per cápita y resultados financieros por Departamento

Departamento	r de Pearson	significación	R ²	error típico
Artigas	- 0.371	0.212	--	--
Canelones	0.029	0.925	--	--
Cerro Largo	- 0.391	0.186	--	--
Colonia	- 0.397	0.180	--	--
Durazno	- 0.030	0.923	--	--
Flores	0.038	0.901	--	--
Florida	0.053	0.863	--	--
Lavalleja	0.211	0.489	--	--
Maldonado	- 0.223	0.464	--	--
Montevideo	- 0.353	0.232	--	--
Paysandú	0.131	0.669	--	--
Río Negro	0.742	0.004	0.550	1.9244
Rivera	- 0.281	0.352	--	--
Rocha	0.791	0.001	0.625	2.7574
Salto	0.271	0.371	--	--
San José	- 0.183	0.550	--	--
Soriano	0.083	0.789	--	--
Tacuarembó	- 0.069	0.824	--	--
Treinta y Tres	- 0.624	0.023	0.390	0.7212

De dicho análisis se desprende que:

-la dirección de la relación no es uniforme para todos los Departamentos; en diez es una relación inversa (signo -) y en ocho es directa (signo +).

-por otro lado, sin perjuicio del signo, hay seis Departamentos en que el valor de la correlación es muy próximo a cero, por lo que correspondería descartar cualquier covariación.

-en dos Departamentos (Río Negro y Rocha) donde el *r de Pearson* es apreciable, y el nivel de significación adecuado, presentan relación directa.

-en un Departamento (Treinta y Tres) donde el r de Pearson es apreciable, lo mismo que el nivel de significación, muestra dirección inversa en la relación.

-efectuadas las regresiones en los casos que en principio eran viables, se observa que en Río Negro el coeficiente de determinación: R²=.550, es apreciable para incluir una sola variable, aunque con un error típico

de estimación relativamente elevado. En Rocha se presenta una situación similar: $R^2=.625$, $\text{Sig}=.001$, y error típico cercano a 3. En Treinta y Tres, también: $R^2=.390$, $\text{Sig}=.023$, y error típico de estimación menor a 1.

-el coeficiente de determinación es mejor en Rocha, pero con error alto, la significación es mejor en Río Negro, aunque con error alto y R^2 apreciable, pero menor al de Rocha; finalmente, en Treinta y Tres el error es menor, pero la significación menor que la de Río Negro y el coeficiente de determinación relativamente bajo. Además, la incidencia va en sentido contrario al de los otros dos Departamentos, por lo que la consistencia lógica del argumento explicativo, se debilita sensiblemente.

En primer lugar, no hay una dirección coincidente entre los Departamentos; por tanto la explicación del efecto causal no sería coherente. En segundo lugar, en varios Departamentos se descarta cualquier covarianza en virtud de valores de correlación muy cercanos a cero. En tercer lugar, se admite la regresión en sólo tres casos, que además de no coincidir en la dirección presentan error de estimación elevado.

En resumen: la covariación, observada en algunos casos, entre resultados financieros y gasto social, no demuestra capacidad explicativa o predictiva general, de utilidad para este trabajo.

4. 2. Ingresos municipales

Hipótesis II: *el gasto social está en función directa al volumen de ingresos de cada Gobierno Departamental. El crecimiento de los ingresos (aumento de disponibilidades) explica el aumento del gasto y, por tanto, del Índice de Transferencias per cápita. El estancamiento o la disminución de la recaudación municipal se refleja de igual forma en los fondos destinados a políticas sociales.*

Para contrastar la potencialidad de este factor propongo examinar las series departamentales del total de ingresos para cada año del período considerado. Si se observara una coincidencia o similitud entre las trayectorias de los ingresos y las del gasto social, se estaría ante una hipótesis con capacidad explicativa. La comparación entre las curvas del Índice de transferencias per cápita y las de Ingresos municipales contrasta visualmente el asunto. En relación a las expectativas de la dirección de la eventual incidencia, ésta sería directa (signo positivo): ante un incremento en los ingresos al Tesoro Municipal, un incremento del índice per cápita de transferencias; ante una disminución de los ingresos, una baja del índice per cápita.

Sugiero recurrir a los datos del Cuadro N° 11 del Anexo y a los Gráficos N° 20 a 38 del Anexo, donde se

presentan las series de Ingresos Municipales 1989-2001, medidos en pesos constantes de 1989. Corresponde señalar, como característica más saliente, que todos los Departamentos presentan series históricas que indican crecimiento de los ingresos, medidos en pesos constantes, aunque Artigas, Rivera y Soriano muestran una línea de tendencia con pendiente sensiblemente menor a los demás. No hay una correspondencia generalizada entre ambas curvas. Los Departamentos cuyos Índices per cápita siguieron una tendencia creciente han tenido una trayectoria de ingresos crecientes, pero los Departamentos con períodos de estabilidad y de disminución del Índice per cápita también muestran, en dichos períodos, una trayectoria creciente en los ingresos municipales. Por otro lado, en el ejercicio 2001 solamente Colonia, Maldonado y Rocha vieron disminuidos sus ingresos respecto al año anterior, pero todos bajaron su gasto social acentuadamente en el 2001, salvo Montevideo que lo aumentó, junto con sus ingresos, como ya se mencionó.

Si utilizamos la comparación estadística para contrastar la incidencia de esta variable, se puede recurrir, como se propone en el Cuadro N° 4, al análisis de las correlaciones, por Departamento, entre el índice per cápita y los ingresos municipales totales (medidos en pesos constantes) y, en los casos que sea pertinente, efectuar la regresión.

De dicho análisis se desprende que:

- el signo de la relación es positivo (relación directa) coincidente con el esperado para la mayoría de los Departamentos. Paysandú da la nota discordante mostrando una relación de signo negativo. Cerro Largo (con signo negativo) y Rivera (con signo positivo) tienen valores muy cercanos a cero, que descartan cualquier correlación entre las variaciones del índice per cápita y las de los ingresos municipales.

- en ocho Departamentos (Canelones, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Montevideo y Rocha) el *r de Pearson* es apreciable, y el nivel de significación adecuado.

- efectuadas las regresiones en los casos que en principio eran viables, se observa que los coeficientes de determinación (R^2) son apreciables -para incluir una sola variable- ya que van de 0.322 hasta 0.768, aunque con un error típico de estimación relativamente elevado.

Cuadro N° 4
Correlaciones y regresiones índice per cápita e ingresos municipales por Departamento

Departamento	r de Pearson	significaci^ón	R²	error típico
Artigas	0.431	0.141	--	--
Canelones	0.777	0.002	0.603	1.6403
Cerro Largo	- 0.055	0.860	--	--
Colonia	0.628	0.021	0.395	1.3152
Durazno	0.611	0.027	0.373	2.2240
Flores	0.871	0.000	0.759	2.8384
Florida	0.729	0.005	0.531	1.5616
Lavalleja	0.568	0.043	0.322	2.4771
Maldonado	0.471	0.104	--	--
Montevideo	0.876	0.000	0.768	1.0190
Paysandú	- 0.540	0.057	--	--
Río Negro	0.403	0.172	--	--
Rivera	0.059	0.848	--	--
Rocha	0.844	0.000	0.712	2.4151
Salto	0.515	0.072	--	--
San José	0.453	0.120	--	--
Soriano	0.358	0.229	--	--
Tacuarembó	0.218	0.475	--	--
Treinta y Tres	0.441	0.131	--	--

-de todas maneras, a pesar de presentarse en algo menos de la mitad de los Departamentos, la incidencia de los ingresos totales como explicación del énfasis asignado a políticas sociales, parece tener capacidad explicativa.

En resumen, el factor de ingresos municipales aporta algunos elementos discriminantes para el análisis del gasto social departamental. Aunque no sea posible utilizarlo como hipótesis explicativa general de los cambios o continuidades de este gasto, el incremento en las disponibilidades contribuye a que aumente y, aunque es una condición necesaria, pareciera no ser suficiente para que se incremente el gasto social.

El ingreso sería el factor contextual de mayor incidencia en el énfasis asignado al gasto social, aunque pueda ser superado por la ' capacidad de maniobra' de las elites, según se desprende de los casos en que, cuando las trayectorias son coincidentes, en resultados financieros, trayectoria y volumen de los ingresos, las decisiones gubernamentales adoptadas son diferentes entre dos Departamentos.

A continuación corresponde abordar el análisis de la segunda instancia de la revisión propuesta: la ' capacidad de maniobra' de las elites, desglosada en tres hipótesis potencialmente explicativas de una relación

causal sobre 'la política' de 'las políticas'. Los tres aspectos que abordan estas hipótesis son: a) el actor personal al frente del gobierno departamental, b) la rotación partidaria y c) las preferencias del partido de gobierno.

4. 3. Actor personal en el gobierno departamental

Hipótesis III: *Las continuidades, pero especialmente los cambios en las políticas sociales se explican por la acción del actor personal al frente de los gobiernos departamentales, motivados por preferencias, conveniencias tácticas u otras razones individuales del Intendente respectivo, en ejercicio de su ' capacidad de maniobra' dentro del contexto (nacional, internacional y de estructura de escasez) .*

Los Intendentes Municipales de cada Departamento disponen de un importante bagaje de recursos de poder, capacidad de acción y de ámbitos de competencia, estatuidos constitucional y legalmente. Por lo tanto, están en condiciones de desarrollar una significativa capacidad de acción que incluye la potestad de decidir en las políticas sociales. El factor explicativo principal para las políticas implementadas en un Departamento sería, según esta hipótesis, el desempeño, las decisiones del actor personal al frente. Esto es, que las políticas dependen de la persona ' Intendente Municipal' . Será necesario concentrar el análisis en los momentos de cambio de personas al frente de un gobierno departamental, especialmente en el primer año de aplicación de su Presupuesto Quinquenal, ya que es este instrumento la forma de concretar la visión de la nueva administración, la instancia esencial donde se traduce el cambio en las políticas, cuando las miramos desde el gasto público, como es el caso de este trabajo.

Es imprescindible una precisión adicional: cuando cambia el partido de gobierno necesariamente cambia el Intendente. A los efectos de la contrastación empírica de la presente hipótesis deben excluirse estos casos ya que se podría incurrir en el sesgo de atribuir cambios de las políticas originados en los partidos, al actor personal. El análisis de la incidencia del actor partidario será motivo de los siguientes incisos, que responden a hipótesis diferentes. Por lo tanto, corresponde examinar, en primera instancia, los casos de cambio de Intendente sin cambio en el partido de gobierno y, en segunda instancia, la permanencia de la misma persona en dos legislaturas sucesivas¹¹. Sostengo que de esta manera es posible adjudicar las eventuales variaciones

¹¹ Máximo constitucionalmente admitido

en la política de las políticas a la persona, no al partido.

Cuadro N° 5
Efectos del actor personal en las políticas

cambio de Intendente sin cambio de partido	cambio de políticas	sin cambio de políticas
	0 < 10% año anterior <= 1	
Artigas 91 (PC)	0	
Artigas 96 (PC)		1
Artigas 01 (PC)		1
Cerro Largo 96 (PN)		1
Cerro Largo 01 (PN)		1
Colonia 91 (PN)	0	
Colonia 96 (PN)	0	
Durazno 91 (PN)		1
Durazno 96 (PN)		1
Durazno 01 (PN)		1
Flores 96 (PN)		1
Lavalleja 01 (PN)		1
Maldonado 01 (PN)		1
Montevideo 96 (EP/FA)		1
Paysandú 01 (PN)		1
Río Negro 96 (PC)		1
Río Negro 01 (PC)		1
Rivera 01 (PC)		1
San José 96 (PN)		1
San José 01 (PN)		1
Soriano 96 (PN)		1
Tacuarembó 96 (PN)		1
Treinta y Tres 96 (PN)		1
Treinta y Tres 01 (PN)		1
N = 24	3	21
100%	12.5%	87.5%

Fuente: elaboración propia, sobre datos de los Cuadros N° 4 y 13 del Anexo y resultados electorales departamentales.

Para trabajar la primer parte de este desglose propongo medir el cambio o la continuidad en las políticas sociales a través de la comparación entre el índice per cápita del comienzo de cada gobierno en el que se haya producido cambio de persona sin cambio de partido, con el inmediato anterior: el primer año de ejecución de cada Presupuesto Quinquenal con el último de la legislatura precedente. Si el índice varía menos de un 10%, diré que se da una continuidad en las políticas; si varía 10% o más diré que se produce un cambio en dichas

políticas.¹² Remito al Cuadro N° 5, que presenta la información mencionada. Del mismo surge que en casi el 90% de los casos en que se produjo un cambio de Intendente, sin haber cambiado el partido de gobierno, se operó un cambio en las políticas sociales. A estos efectos no es relevante la dirección del cambio (aumento o disminución) porque lo que nos está interesando visualizar es si el conocer la existencia de una sustitución en el actor personal permite explicar o predecir efectos en las políticas, en el sentido de continuidad o no, de las vigentes.

Pasando a examinar la segunda parte del desglose propuesto (permanencia de la misma persona en dos legislaturas consecutivas) se observa que, en los 16 casos donde dicha situación se presentó entre 1991 y 2001), solamente en tres de ellos (18.75%) se mantienen las políticas vigentes, mientras en 13 (81.75%), con la misma persona en la Intendencia, el índice per cápita presenta una variación igual o superior al 10% en relación al del año anterior. En conclusión, el cambio de persona no pareciera tener significativo poder discriminante; las políticas cambian al cambiar de persona sin cambiar de partido y también cambian permaneciendo la misma persona al frente del gobierno departamental.

Es posible examinar las eventuales correlaciones entre el cambio en el índice per cápita y el cambio de intendente, utilizando el paquete estadístico, para lo cual propongo: a) utilizar un N = 57 que resulta de tomar como casos los primeros ejercicios de cada legislatura, de cada Departamento (1991,1996,2001), comparable con el año anterior; b) construir la variable *cambio de índice*, con carácter dicotómica: valor =0 si la variación del índice en relación al ejercicio anterior es menor al 10% y valor =1 si la variación es igual o superior al 10% sobre el año anterior; c) construir la variable *cambio de Intendente*, con carácter dicotómica: valor =0 si se mantiene la misma persona y valor =1 si cambia la persona al frente del gobierno departamental.

Investigada la correlación bilateral entre ambas variables surge que el *r de Pearson* es -0.016. Por tanto, al ser un valor tan cercano al cero, debería descartarse una correlación entre ellas.

También se puede examinar estadísticamente la relación en la trayectoria de cada Departamento. Para ello propongo tomar la serie de valores del índice en el período estudiado (1989-2001) y analizar su correlación con la variable dicotómica *cambio de Intendente*. El resultado es, que en diez Departamento la dirección de la

¹² Colocar la frontera en el 10% es, desde luego, arbitrario, pero se sustenta en la intención de dejar un cierto margen para variaciones menores que no suponen cambios de política y a partir de variaciones apreciables considerar operado

correlación es inversa (tiene signo negativo); en cinco, tiene signo positivo; y en cuatro, presenta valores muy cercanos a cero. Por otro lado, solamente dos Departamentos muestran un *r de Pearson* apreciable y un nivel significativo adecuado, pero en uno la relación es directa y en el otro, inversa, lo que inhibe la posibilidad de su utilización general; aunque permitiría sacar conclusiones específicas para Montevideo y Paysandú (que son los Departamentos involucrados) para los que sería válida la afirmación de que el cambio de personas al frente de la Intendencia genera cambios en la importancia presupuestal otorgada a las políticas sociales.

En resumen, si bien el actor personal tiene ' capacidad de maniobra' para, operando dentro del contexto ambiental, modificar las políticas, no es posible establecer una incidencia causal, válida para todos los Departamentos, entre los cambios en la titularidad de los gobiernos departamentales y las variaciones del índice per cápita.

4. 4. Actor partidario

Hipótesis IV: *La rotación partidaria al frente de un gobierno departamental genera incentivos estructurales para el cambio en las políticas vigentes, cualquiera sea el partido que accede al gobierno.*

En sentido operativo, no ideológico, la instalación de un nuevo elenco gubernamental implica la necesidad de construcción de su propia red retributiva que permita el manejo de la administración. En este aspecto, un cambio de partido propiciaría un incremento o disminución significativa en las transferencias. Por otro lado, la llegada de ' sangre nueva' como consecuencia de una campaña electoral exitosa, en que seguramente se buscó diferenciarse de la gestión anterior, propiciaría medidas concretas de variación del curso de acción criticado. A estos efectos, no interesa el sentido de la variación -el que dependerá del posicionamiento desde el que se criticó la gestión anterior y por el que se obtuvo respaldo ciudadano- sino el hecho mismo de un cambio de las políticas. Otra lectura de esta hipótesis es que la continuidad partidaria, lograda mediante aval electoral a la gestión desarrollada, induce al partido de gobierno a mantener sin mayores variaciones el curso de acción exitoso, y los incentivos jugarían en varios aspectos: por un lado, el respaldo ciudadano propicia la permanencia de las políticas vigentes y, por otro, también propiciaría la continuidad, a partir de la eficacia demostrada electoralmente, de la clientela establecida, esto es, del aparato partidario y de las redes de

un cambio de las políticas.

vinculación con los electores que resultaron adecuadas para transmitir a los votantes una impresión favorable de la gestión.

Propongo medir el cambio de las políticas sociales con el criterio, ya aplicado, de adjudicar *continuidad* si la variación es menor a un 10% de la vigente el año anterior, y *cambio* si la variación es igual o mayor a un 10%. El Cuadro N° 6 presenta dicha información abierta, según se haya producido o no cambio de partido de gobierno, comparando el primer año de la ejecución presupuestal del nuevo elenco con el último del anterior.¹³

Cuadro N° 6
Tabla de contingencia cambio en el índice per cápita * cambio de partido de gobierno

		Cambio de partido de gobierno		Total	
		sigue el mismo partido	cambia el partido de gobierno		
cambio en el índice per cápita	cambio menor al 10% del año anterior	Recuento Frecuencia esperada % de cambio de partido de gobierno	6 7.0 15.0%	4 3.0 23.5%	10 10.0 17.5%
	cambio igual o mayor a 10% del año anterior	Recuento Frecuencia esperada % de cambio de partido de gobierno	34 33.0 85.0%	13 14.0 76.5%	47 47.0 82.5%
Total		Recuento Frecuencia esperada % de cambio de partido de gobierno	40 40.0 100.0%	17 17.0 100.0%	57 57.0 100.0%

Se observa que en la mayoría de los casos de cambio de partido de gobierno (en una relación aproximada de 3 a 1) se opera una variación superior al 10% sobre el curso de acción previo. Por otro lado, en los casos de permanencia del mismo partido en el gobierno departamental se observa que, en una relación de casi 6 a 1 se opera una variación de las políticas. Esta situación falsaría la presente hipótesis, ya que si bien las políticas

cambian cuando hay rotación partidaria, también lo hacen, y más acentuadamente, cuando se mantiene el mismo partido. Los incentivos estructurales mencionados no serían tan potentes como lo esperado o su influencia se atenuaría por la incidencia del marco contextual. Pero aún atenuada hay una cierta incidencia que se percibe en la diferencia entre valores esperados (si fueran dos variables no relacionadas) con los valores observados. Corresponde rescatar una lectura adicional: la situación descrita pone de manifiesto la capacidad de maniobra del actor partidario, ya que se operan significativos cambios en las políticas como producto de decisiones de las elites que procuran respuestas a la coyuntura concreta. Estas decisiones disminuyen el peso determinante de la trayectoria anterior de las políticas y los efectos mecánicos del recambio de elites.

Es posible examinar las eventuales correlaciones estadísticas para el conjunto de casos (N= 57) de los primeros ejercicios de cada Presupuesto quinquenal entre el *cambio de índice per cápita*, medido en pesos constantes, y el *cambio de partido de gobierno*. De la aplicación resulta un *r de Pearson* igual a - 0.122, que muestra una débil relación inversa entre ambas variables.

También se puede examinar estadísticamente la relación en la trayectoria de cada Departamento. Para ello propongo tomar la serie de valores del índice per cápita 1989-2001 y analizar su correlación con la variable dicotómica *cambio de partido*. El resultado es que en 13 Departamentos la relación es inversa, en 2 tiene signo positivo y en cuatro presenta valores muy cercanos a cero. Por otro lado, sólo tres Departamentos muestran un *r de Pearson* apreciable y un nivel significativo adecuado, pero en dos sería una relación inversa y en el otro directa. Aunque no sería posible extraer conclusiones generales para todo el país, sí tendría validez para Montevideo, Soriano y Paysandú, la afirmación de que el cambio de partido de gobierno tiene una relación causal con el cambio en las políticas.

Efectuadas las regresiones, en los casos pertinentes, se obtiene para Montevideo un coeficiente de determinación (R^2) muy importante para incluir una sola variable independiente (0.7742) y menor pero apreciable para Soriano y Paysandú (0.3334). El cambio de partido se produjo en los tres Departamentos en las elecciones de 1989 e implicó un cambio al alza en Montevideo y Soriano y a la baja en Paysandú.

¹³ La información sobre los partidos de gobierno se suministra en el Cuadro N° 12 del Anexo.

En resumen, no es posible confirmar empíricamente que la rotación partidaria por sí sola genera en todos los casos incentivos estructurales determinantes para el cambio de las políticas, pero se confirma la incidencia del actor partidario y su capacidad de maniobra para variar el curso de acción vigente, haya habido o no ' circulación de las elites'

4. 5. Preferencias del partido de gobierno

Hipótesis V: *Las preferencias sustantivas y, especialmente, las instrumentales, del partido de gobierno constituyen el factor más relevante en la determinación de los cambios o las continuidades de las políticas.*

Estas preferencias se definen tanto a partir de su propuesta ideológica (en términos morales: qué es lo bueno y lo malo, lo deseable o no) como de su proyecto de país, y se traducen en la selección e impulso de las políticas concretas aplicadas. Los partidos políticos tienen preferencias específicas en cuanto a fines, a un determinado modelo de sociedad, a la definición de sectores objeto de su atención preferencial. Estas preferencias sustantivas de los partidos políticos implican que, en el caso de asumir la responsabilidad de gobierno, se traduzcan en preferencias en cuanto a qué políticas concretas seleccionar o descartar, en virtud de su mejor concordancia instrumental con aquellas manifestaciones de prioridades sustantivas.

En este sentido, según la presente hipótesis, no sólo es relevante el cambio de partido en el gobierno para explicar un cambio en los criterios históricos de las políticas, sino que es importante cuál partido accede al gobierno. También es sustancial qué partido permanece en el gobierno a los efectos de predecir y explicar la continuidad de determinadas políticas, aún frente a factores contextuales adversos, reafirmando la existencia de capacidad de maniobra de los elencos gobernantes aunque fuere dentro de determinados contextos políticos, históricos, internacionales, económicos y administrativos.

La situación económica nacional ha sido común, por razones obvias, a todos los gobiernos departamentales, igual que el contexto internacional y regional. Por otro lado, todos los Departamentos han tenido incremento de sus ingresos, medidos en pesos constantes, durante el período estudiado (1989-2001) y se descartó más arriba la potencialidad explicativa de la hipótesis I (Resultados financieros) ya que varios Departamentos que presentan similar comportamiento en este aspecto, mantienen cursos de acción disímiles en políticas sociales, medidas a través del gasto. El *actor personal* en los gobiernos departamentales (la

persona del Intendente Municipal) no explica los cambios en las políticas y *el actor partidario* demuestra su capacidad de maniobra. Sin embargo no puede asociarse consistentemente el cambio en el énfasis presupuestario de las políticas sociales con los incentivos generados a partir de un cambio cualquiera de partido de gobierno.

Por ello cabe el examen del actor partidario a través de la mirada de sus motivaciones preferenciales, esto es, no revisar los efectos de una rotación indiscriminada, sino fijar la atención en la acción de partidos concretos -para el Uruguay del período estudiado esto supone Partido Colorado, Partido Nacional y Frente Amplio (desde 1994 EP/FA)- y explorar la capacidad discriminante en las políticas a partir de cuál partido está en el gobierno Departamental. Propongo contrastar esta hipótesis utilizando la información suministrada sobre las trayectorias departamentales del Índice per cápita (Gráficos N° 1 a 19) y sobre la presencia del actor partidario (Cuadros N° 12 y N° 13 del Anexo); con estos datos remito al Cuadro N° 7.

Cuadro N° 7
Tabla de contingencia dirección del cambio en el índice * partido de gobierno

			partido de gobierno			Total
			Partido Colorado	Partido Nacional	EP/FA	
dirección del cambio en el índice	menos del 90% del valor del año anterior (preferencia negativa)	Recuento Frecuencia esperada % de partido de gobierno	4 5.2 28.6%	17 14.7 42.5%	0 1.1 .0%	21 21.0 36.8%
	90% o más del año anterior (preferencia positiva)	Recuento Frecuencia esperada % de partido de gobierno	10 8.8 71.4%	23 25.3 57.5%	3 1.9 100.0%	36 36.0 63.2%
Total		Recuento Frecuencia esperada % de partido de gobierno	14 14.0 100.0%	40 40.0 100.0%	3 3.0 100.0%	57 57.0 100.0%

En ese cuadro se presenta una tabla de contingencia que define la dirección del cambio en las políticas sociales como decreciente: si en el primer ejercicio de cada Presupuesto quinquenal el índice fue menor al

90% del vigente en el año anterior, este resultado implicaría la manifestación de una preferencia instrumental, del partido de gobierno, negativa en relación a las políticas sociales. Una manifestación favorable o positiva a las políticas sociales por parte del partido de gobierno se podría medir a través de constatar un índice del 90% o más, en relación al del año anterior (último de vigencia del presupuesto previo). Esta construcción de la variable dicotómica *preferencias de los partidos* incluye las variaciones menores que suponen continuidad (menor a un 10%) y las manifestaciones de preferencias contundentes (variaciones que llevan el índice a valores por encima del 110% del año anterior).

A partir del Cuadro se constata que existe una relación entre las preferencias partidarias y el énfasis otorgado a las políticas sociales, medido por la dirección en que cambia el índice per cápita: si las variables no tuvieran ninguna relación de covarianza, los valores esperados y observados coincidirían. Como se observan diferencias apreciables se concluye que sí hay relación. Surge también del cuadro que, si se conoce el partido de gobierno en un Departamento, se puede explicar una parte de la importancia asignada a las políticas sociales: si fuera el Partido Nacional, es posible adelantar que probablemente las políticas se mantengan o mejoren en seis de cada diez casos. Si el partido de gobierno fuera el Partido Colorado, es posible avanzar que propiciaría una continuidad o mejora en las asignaciones de políticas sociales en un 70% de los casos. Si el EP/FA, estuviera al frente de un gobierno Departamental se podría adelantar que las políticas sociales nunca disminuirían su importancia presupuestal y que, por lo menos, se mantendría el curso de acción vigente. Este ordenamiento coincide con los hallazgos de Boix (1996), dos Santos (1979), Grindle y Thomas (1991) y Finch (1980), en el sentido de que las preferencias partidarias inciden en la selección concreta de las políticas a implementar.

Si utilizamos el eje izquierda-derecha para la ubicación de los partidos que incluye, como afirma Boix, un determinado orden de preferencias en relación a las políticas sociales, el ordenamiento constatado también es coherente: los partidos de izquierda impulsarían, en cualquier contexto, el mantenimiento del gasto social y, si fuera posible, su incremento.

Para el caso uruguayo, el Frente Amplio (desde 1994 EP/FA) se ubica indiscutiblemente a la izquierda del Partido Colorado y del Partido Nacional, aunque pueda ser opinable cuál de los partidos históricos está más a

la derecha, lo que dependerá del peso coyuntural de sus fracciones.

Sería un desafío interesante, pero objeto de otro trabajo, la ubicación en el eje izquierda-derecha de los gobiernos departamentales, en atención a los sectores o fracciones de los partidos que hayan asumido la titularidad. A nivel nacional podría afirmarse que en el Partido Nacional, el herrerismo está más a la derecha que los demás sectores. En el Partido Colorado, la lista 15 sostiene una postura más neoliberal antiestatista que el Foro, aunque su ubicación en el eje izquierda-derecha sea prácticamente coincidente. Por otro lado, todo el EP/FA está a la izquierda de aquellos, cualquiera sea el sector considerado, además de estar respaldada por un programa único para la gestión gubernamental.

Cabe recordar que a la luz del análisis efectuado más arriba, los ingresos municipales fueron considerados como una condición necesaria pero no suficiente para el incremento del gasto social. En este sentido sostengo que es imprescindible la voluntad política, esto es, la presencia de las preferencias sustantivas del partido de gobierno para que los recursos financieros sean o no volcados a las políticas sociales.

En esta etapa, es que las preferencias sustantivas se deben traducir en preferencias instrumentales a los efectos de operacionalizar aquellas. Sostengo que estas preferencias operan por lo menos en dos formas: a) directamente sobre el gasto social, manteniendo o redireccionando asignaciones presupuestales, y b) afectando el comportamiento de la variable *ingresos municipales*. Por el camino a) las preferencias sustantivas orientan la selección de las políticas sociales concretas, en tanto uno de los tipos posibles de instrumentos válidos. Por el camino b), la atención prestada a la mejora en la recaudación, viabiliza el financiamiento del gasto social, sea para mantener los niveles (como mínimo), sea para incrementarlo.

Propongo contrastar empíricamente el razonamiento precedente de la siguiente manera: a) en primera instancia debe dejarse constancia de que ya fue analizada la incidencia de la variable contextual *ingresos municipales* y constatada su necesaria presencia para el financiamiento de las políticas; b) en segunda instancia propongo construir las variables ficticias (Manhein y Rich, 1986: 388) *preferencias partidarias A y B*¹⁴, para examinar su correlación con los ingresos municipales, que incluye el primer año de ejecución de cada Presupuesto quinquenal, en cada Departamento, desde 1989 a 2001.

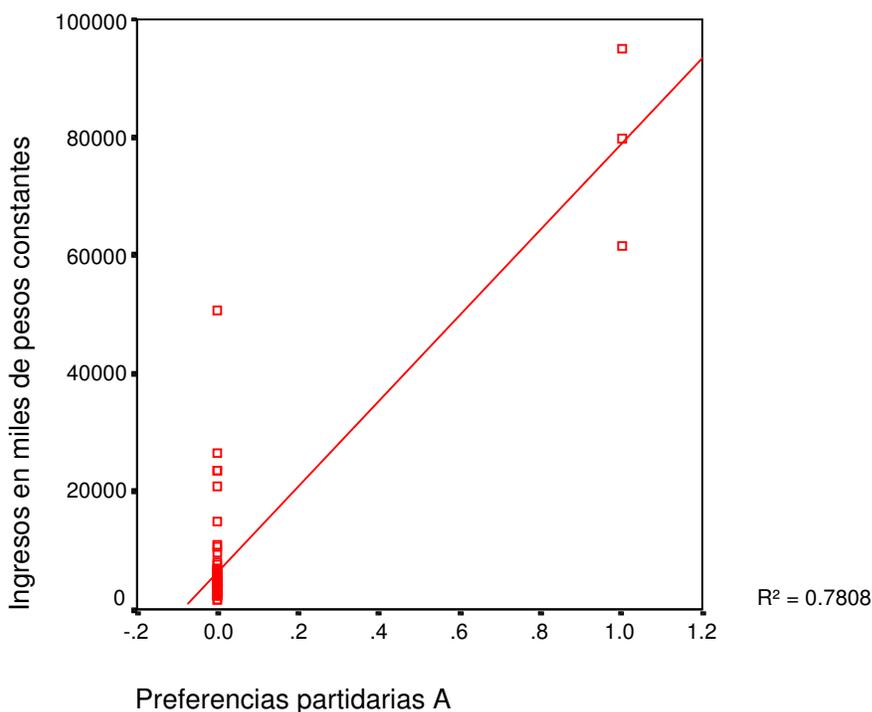
¹⁴ deben ser una menos de las combinaciones posibles para soslayar la multicolinealidad, habiendo tres partidos de gobierno, es válido la construcción de dos variables.

La variable *preferencias A* está categorizada de manera dicotómica en 0 = Partido Colorado + Partido Nacional y 1 = FA + EP/FA. Para la variable *preferencias B*, también dicotómica, asigno valor 0 = Partido Colorado + FA + EP/FA y valor 1 = Partido Nacional.

Examinadas las correlaciones, se observa que para $N = 76$, el *r de Pearson* es muy apreciable (0.884) entre *ingresos municipales totales* y *preferencias A*, con nivel significativo (.000) y mucho menor entre *ingresos municipales totales* y *preferencias B* (-0.290), con un nivel significativo mucho mayor (0.011).

Se procede a correr la regresión más apta (*ingresos municipales totales* como variable dependiente y *preferencias A* como variable independiente), ver Gráfico N° 22, que resulta en un coeficiente de determinación (R^2) muy importante para una sola variable independiente (0.781), que permite explicar con fuerza el incremento de ingresos a partir de las preferencias del actor partidario, definiéndose una asociación directa entre FA+EP/FA y atención o incremento de los ingresos municipales.

Gráfico N° 22



En resumen, se constata empíricamente la potencialidad explicativa de esta hipótesis, que sostiene que la diferencia entre los cursos de acción de 18 Departamentos con el de Montevideo, especialmente ante estructura de escasez, se explica a partir de la postura ideológica del partido de gobierno, que se

traduce en diferentes preferencias sustantivas en relación al objeto de las políticas y en diferentes preferencias instrumentales a la hora de seleccionar políticas específicas. Por un lado, Partido Colorado y Partido Nacional; y por otro Frente Amplio y EP/FA.

Las preferencias del partido de gobierno operarían directamente sobre las decisiones de asignación y ejecución presupuestal, e indirectamente a través de la mejora en el desempeño de la variable ingresos municipales, que viabilizaría el financiamiento de las políticas.

Capítulo 5. Conclusiones

En este trabajo he intentado presentar un estudio sobre las políticas sociales específicas en la gestión de los gobiernos departamentales del Uruguay para el período 1989-2001 y, en particular, investigar qué factores pueden contribuir a explicar la asignación de recursos y la ejecución presupuestal del gasto social.

Seleccioné variables independientes y construí indicadores para ellas que me permitieron formular cinco hipótesis rivales, potencialmente explicativas. La mirada teórica, para la selección de las variables y la construcción de indicadores, percibe la existencia de un determinado contexto ambiental y de estructuras de escasez en recursos financieros, materiales, humanos y temporales, y reivindica la vigencia de la política que se concreta en la capacidad de maniobra de las elites.

En el capítulo metodológico propuse y fundamenté un indicador básico para la mensura del gasto social departamental, que es el *índice de transferencias per cápita*, medido en pesos constantes.

Estos instrumentos sustentaron esta investigación que pretende, por un lado, constatar la adecuación del *índice per cápita* como indicador para medir el gasto social, y por otro lado, contrastar, con herramental comparatista, la incidencia de cinco factores potencialmente explicativos de ' la política' de ' las políticas' sociales de los gobiernos departamentales del Uruguay postdictadura.

Analizó dos factores contextuales: resultados financieros e ingresos municipales totales, y tres factores que refieren a la conducción gubernamental: actor personal, rotación partidaria y preferencias del partido de gobierno.

La hipótesis orientadora del trabajo sostiene que las preferencias del partido de gobierno aportan una

capacidad explicativa central para el curso de acción seguido por un gobierno departamental en sus políticas sociales específicas.

En el recorrido para su contrastación empírica, el estudio deja en claro las siguientes conclusiones:

-el análisis de las políticas sociales, a partir del gasto social, es productivo para el caso de los gobiernos departamentales del Uruguay, y la aplicación del *índice de transferencias per cápita* ha sido rendidora.

-durante el período 1989-2001, las políticas sociales no han estado predeterminadas estrictamente por los intereses económicos dominantes o por decisiones anteriores. El aparato estatal y el sistema político han logrado ejercer una significativa autonomía relativa.

-el recorrido efectuado ha permitido demostrar que las elites políticas han generado un espacio de maniobra relativamente amplio en los contextos que les ha tocado manejar, con una cierta gama de opciones a su disposición, las que se han aplicado según las preferencias sustantivas e instrumentales del partido de gobierno.

-debe rescatarse la importancia de la vigencia de la política a la hora del diseño e implementación de las políticas, con la presencia del actor personal y del actor partidario que, en ejercicio de la conducción de los Gobiernos Departamentales, han decidido la continuidad o el cambio de los cursos de acción anteriores.

-constato una ruptura de las respectivas líneas de tendencia en 18 departamentos y una continuación de su trayectoria anterior solamente en Montevideo. En la identificación de los factores causales de esta dicotomía es que se procura avanzar en este trabajo.

-la covariación, observada en algunos casos, entre resultados financieros y gasto social, no demuestra capacidad explicativa o predictiva general, de utilidad para este trabajo.

-el factor de ingresos municipales totales aporta algunos elementos discriminantes para el análisis del gasto social departamental. Aunque no sea posible utilizarlo como hipótesis explicativa general de los cambios o continuidades de este gasto, el incremento en las disponibilidades contribuye a que aumente o, mejor dicho, sería una condición necesaria, aunque pareciera no ser suficiente, para que se incremente el gasto social.

-el cambio de persona no pareciera tener significativo poder discriminante. Las políticas cambian al

cambiar de persona sin cambiar de partido y también cambian permaneciendo la misma persona al frente en el gobierno departamental.

-si bien el actor personal tiene ' capacidad de maniobra' para, operando dentro del contexto ambiental, modificar las políticas, no es posible establecer una incidencia causal, válida para todos los Departamentos, entre los cambios en la titularidad de los gobiernos departamentales y las variaciones del índice per cápita.

-no es posible confirmar empíricamente que la rotación partidaria por sí sola genere en todos los casos incentivos estructurales determinantes para el cambio de las políticas, pero se confirma la incidencia del actor partidario y su capacidad de maniobra para variar el curso de acción vigente, haya habido o no ' circulación de las elites' .

-constato empíricamente la potencialidad explicativa de la hipótesis que sostiene que la diferencia entre los cursos de acción de 18 Departamentos con el de Montevideo, especialmente ante estructuras de escasez, se explica a partir de la postura ideológica del partido de gobierno, que se traduce en diferentes preferencias sustantivas en relación al objeto de las políticas, y en diferentes preferencias instrumentales a la hora de seleccionar políticas específicas.

-las preferencias del partido de gobierno operarían directamente sobre las decisiones de asignación y ejecución presupuestal, e indirectamente a través de la mejora en el desempeño de la variable ingresos municipales totales, que viabilizaría el financiamiento de las políticas.

La conclusión general es que en la conducción de los gobiernos departamentales uruguayos hay, en definitiva, espacio para la política.

BIBLIOGRAFÍA

- **Aguilar Villanueva, L.** (1992a) *Estudio introductorio*. en El estudio de la políticas públicas. M.A. Porrúa. México.
- **Aguilar Villanueva, L.** (1992b) *Estudio introductorio*. en La hechura de la políticas públicas. M.A. Porrúa. México.
- **Almond, G.** (1975) *Estudio de la política comparada*. en Enciclopedia de Ciencias sociales t VII. Aguilar. Madrid.
- **Arocena, J.** (1988) *Discutiendo la dimensión local*. en Cuadernos del CLAEH N° 45-46. Montevideo.
- **Arocena, J.** (1995) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Nueva Sociedad. Caracas.
- **Boix, C.** (1996) *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Alianza Universidad. Madrid.
- **Busquets, J.M.** (1998) *Análisis comparado de dos casos de reforma social en el Uruguay*. Documento de trabajo N° 8. FCS-ICP. Montevideo.
- **Busquets, J.M.** (1998) *Las políticas públicas: área de estudio y modelos de análisis. Revisión de enfoques*. mimeo. Montevideo.
- **Busquets, J.M.** (2002) *Desarrollo y reforma del Welfare State: una revisión de enfoques teóricos*. Cuadernos del CLAEH N° 85. Montevideo.
- **Cabrera, L.** (1994) *La descentralización en Montevideo*. Ed. Fin de siglo. Montevideo.
- **Calvo, J.J.** (2001) *Las necesidades Básicas en el Uruguay*. FCS. Montevideo.
- **Cámara de Diputados.** (2001) *Diagnóstico sobre situaciones de pobreza en Uruguay*.
- **Cassinelli, H.** (1971) *Derecho Público. t. II*. CECEA. Montevideo.
- **Collier, D.** (1994) *El método comparativo*. en Sartori y Morlino (eds.) La Comparación en las ciencias sociales. Alianza Universidad. Madrid.
- **C.G.N.** (1998) *Clasificador por objeto del gasto público y aplicaciones financieras*. Instructivo N° 1- Dto. P.E. 395/98.
- **De la Bandera, M.** (1969) *La Constitución de 1967*. Cámara de Senadores. Montevideo.
- **dos Santos, W. G.** (1979) *Ciudadanía y Justicia*. Editora Campus.
- **Esping Andersen, G.** (1990) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Ediciones Alfons el Magnanim.
- **Finch, H.** (1980) *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. EBO. Montevideo
- **Franco, R.** (1995) *La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina*. Revista Pensamiento Educativo. v. 17. Santiago de Chile.
- **Geddes, B.** (1994) *Desafiando la sabiduría convencional*. en Journal of Democracy, vol. 5 n° 4
- **Grindle, M. y Thomas, J.** (1991) *Decisiones públicas y cambios políticos*. Jhon Hopkins University Press.
- **Gutierrez, F.** (1987) *Los gobiernos departamentales*. FCU. Montevideo.
- **IMM.** (2003) *Resultados Financieros 1983-2002*. (disco 3 1/2"). Dirección de Hacienda IMM.
- **Junta Departamental de Montevideo.** (1994) *Normas jurídicas relativas a los gobiernos departamentales*. Asesoría letrada, 2ª ed. Montevideo.
- **Lanzaro, J.** (2000) *El presidencialismo pluralista en la 'segunda' transición (1985-1996)* en Lanzaro (coord..) La 'segunda transición en el Uruguay. CSIC-ICP-FCU. Montevideo.
- **Lanzaro, J.** (1994) *Gobiernos departamentales y gestión pública en el ámbito municipal*. en AECI/IMM/CAM. Descentralización y Participación ciudadana. Trilce. Montevideo.
- **Laurinaga, M.E.** (2001) *La geografía de un cambio. Política y elecciones municipales 1999-2000*. en Laurinaga, M.E. (coord.) La geografía de un cambio. EBO/ICP. Montevideo.
- **Lindblom, L.** (1992) *La ciencia de salir del paso*. en La hechura de las políticas públicas. Aguilar Villanueva (ed.) M.A. Porrúa. México.
- **Magri, A.** (2000) *La llave del triunfo electoral en mayo 2000: reelección, continuidad y "por la vuelta"*. en Varios Elecciones 1999/2000. EBO/ICP. Montevideo.
- **Magri, A.** (2002b) *La influencia de las políticas públicas en la segmentación social y territorial del Área Metropolitana de Montevideo. 1985-2000*. Tesis de Maestría y Proyecto de investigación CSIC. ICP-FCS-

UDELAR.

- **Magri, A.** (2002c) *Sectorialidad y parálisis en la coordinación de objetivos interinstitucionales para la construcción de políticas públicas en el Área Metropolitana de Montevideo*. Ponencia I Congreso de Políticas públicas UNQ. www.unq.edu.ar Buenos Aires.
- **Magri, A.** (2003) *La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay*. Documento de trabajo N° 40.FCS-ICP. Montevideo.
- **"Mañanas Complejas"** (2003) *Acuerdos y disensos de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil sobre los mecanismos de coordinación de las políticas sociales*. (www.elabrojo.org,uy)
- **Martins, H.** (1978) *El Municipio Cotemporáneo*. FCU. Montevideo.
- **Martins, H.** (1997) *Las Juntas locales*. Ingranusi. Montevideo.
- **Martins, H.** (1999) *El gobierno y administración de los Departamentos* Ingranusi. Montevideo.
- **Martorelli, H.** (1986) *Políticas sociales, participación ciudadana y acción municipal*. Documento de trabajo N° 34. CIEDUR. Montevideo.
- **Moreira, C. Veneziano, A.** (1996) *Relaciones entre gobierno departamental o gobierno nacional: el caso de Montevideo (1990-1991)* Documento de trabajo N° 7.FCS-ICP- Montevideo.
- **Moreira, C. y Veneziano, A.** (1995) *relaciones intergubernamentales en Uruguay: el conflicto entre el gobierno local y el gobierno central*. DT.ICP/UDELAR.
- **Narbondo, P. y Ramos, C.** (2001) *Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción*. mimeo.
- **North, D.** (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge University Press. Cambridge. USA.
- **Panbianco, A.** (1994) *Comparación y explicación*. en Sartori y Morlino (Eds.) *La Comparación en las ciencias sociales*. Alianza Universidad. Madrid.
- **Perea, E.A., Crespo, I. y Méndez, M.** (1999) *Metodología de la ciencia política*. Cuadernos Metodológicos N° 28. CIS. Madrid.
- **Pérez Pérez, A.** (1998) *Constitución 1967. Actualizada 1997*. FCU. Montevideo.
- **Pirez, P.** (1991) *Municipio, necesidades sociales y política social*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- **PNUD Uruguay.** (1999) *Desarrollo Humano en el Uruguay 1999*. Montevideo.
- **PNUD Uruguay.** (2001) *Desarrollo Humano en el Uruguay 2001*.Montevideo.
- **Portillo, A.** (1994) *Programas sociales en la Intendencia Municipal de Montevideo*. en AECI/IMM/CAM *Descentralización y Participación ciudadana*. Trilce. Montevideo.
- **Rodriguez Wallemius, C.** (1999) *Los indicadores de gestión una herramienta de gobierno*. www.unam.mx/cesem/MANUALES
- **Sanguinetti, J.M. y Pacheco Seré, A.** (1967) *La nueva constitución*. Alfa. Montevideo.
- **Sartori, G.** (1994) *Comparación y método comparativo*. en Sartori y Morlino (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Universidad. Madrid.
- **Terra, J.P.** (1990) *Políticas sociales para una sociedad más humana y mejor*. en Notas N° 60 del CLAEH. Montevideo.