

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Monografía final de Ciencia Política

**Irracionalidad burocrática y déficit presupuestal
en las intendencias del Uruguay**

**Consideraciones generales a partir de un análisis comparado entre
las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres (1995-1999)**

José Raúl Rodríguez

Tutora: María Elena Lournaga

Índice

0. Resumen (3)

1. Introducción (4)

2. De los Gobiernos departamentales (6)

- 2.1 Presidencialismo mayoría automática y representación proporcional en los gobiernos departamentales (7)
- 2.2 Funciones y limitaciones constitucionales de los Gobiernos Departamentales (9)

3. De las consecuencias del déficit presupuestal de las intendencias (10)

- 3.1 Impactos del déficit presupuestal sobre la gestión municipal (11)
- 3.2 Impactos del déficit de las intendencias sobre la gestión del Gobierno Central (12)

4. De la importancia del sistema de organización burocrático de las intendencias (13)

- 4.1 El modelo *tradicional* de administración pública (14)
- 4.2 De las críticas al modelo *tradicional* de administración pública (16)
- 4.3 La Reforma del Estado Uruguayo: en busca de un nuevo modelo de gerenciamiento (17)
- 4.4 Planteo y justificación de las hipótesis (19)

5. Construcción de la comparación (20)

- 5.1 Del método comparado (20)
- 5.2 De las hipótesis rivales (21)
- 5.3 Las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres en perspectiva comparada (22)
 - 5.3.1 De los diferentes resultados fiscales alcanzados en 1999 (23)
 - 5.3.2 De los sistemas de partidos departamentales (25)
 - 5.3.3 De la relación de las intendencias con el Gobierno Central (27)
 - 5.3.4 De la base fiscal de los departamentos (29)
 - 5.3.5 Resumen de las similitudes existentes entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres (31)

6. Las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres bajo la óptica organizacional (32)

- 6.1 Aspectos presupuestales y organizacionales de las intendencias (32)
- 6.2 Evolución y composición del empleo público municipal (36)
- 6.3 Estructura escalafonaria de las intendencias (39)
 - 6.3.1 Estructura de salarios de las intendencias (40)
 - 6.3.2 Estructura de personal de las intendencias (42)
 - 6.3.3 Estructura de personal y carrera burocrática (44)
- 6.4 Síntesis de las diferencias entre los sistemas de organización de las intendencias y su incidencia sobre el resultado presupuestal (47)

7. A modo de conclusión (48)

8. Bibliografía (54)

9. Anexos (57)

0. Resumen

Tras la constatación de abultados déficit presupuestales en muchas de las intendencias del Uruguay durante el período 1995-1999, el presente trabajo se plantea iluminar alguno de los factores causales de esta problemática. Se considera relevante el problema del déficit presupuestal de las intendencias, ya que no sólo restringe el margen de acción efectivo de los gobiernos departamentales de cara a la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo local y regional, sino que también constituye una parte al menos importante del déficit fiscal a escala nacional. A estos efectos se desarrolla una comparación entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres durante el período 1995-1999. La pregunta estriba en por qué dos intendencias que ostentan importantes similitudes en cuanto a los sistemas de partidos departamentales, las relaciones con el poder central y la base fiscal de los departamentos, obtienen resultados financieros tan diferenciados; en el primer caso de equilibrio presupuestal y en el segundo de un déficit presupuestal significativo. La respuesta está dada de acuerdo a los *sistemas de organización burocráticos de las intendencias*, donde se constata que en el caso deficitario existe un déficit en la implementación de los principios de organización burocráticos *tradicionales* y en la segunda estos son implementados con criterio. Mientras que la intendencia de Treinta y Tres registra un exceso de burocratismo y mayores indicios de irracionalidad burocrática, la intendencia de Lavalleja demuestra una mayor racionalidad en este sentido. Esto se debe principalmente a un mayor involucramiento de sus funcionarios a los mecanismos de carrera y a la existencia de una administración reducida y más capacitada en cuanto a idoneidad y antigüedad de sus funcionarios en la administración pública.

1. INTRODUCCIÓN

La realidad del Uruguay y de la región, en el momento en que se escribe este artículo, es por lo menos incierta. Luego de asistir a un proceso de integración regional y de haber venido consolidando el régimen político democrático, por lo menos sus instituciones más tradicionales, parece que los motores se han detenido. Hoy no se vislumbra, al menos en el corto plazo, una salida auspiciosa que asegure algún nivel de crecimiento económico y equidad en su distribución.

Luego de un “exitoso” comienzo pautado por el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el esbozo de una pauta de crecimiento económico que hasta 1994 sostuvo niveles de distribución igualitarios¹, los resultados han sido, por lo menos contradictorios. Las políticas de apertura comercial y de liberalización en general, implementadas con fuerte énfasis a partir del gobierno nacionalista de 1990, conjuntamente a una estabilidad macroeconómica importante, parecen haber surtido un efecto paralelo de acrecentamiento de la desigualdad social. Esto trasunta en el aumento de la brecha entre los sectores pobres y ricos de la sociedad, generando grupos de riesgo y nuevas vulnerabilidades sociales².

Estas políticas de apertura han sido consecuentes con un nuevo modelo de desarrollo que implica una nueva estrategia de políticas públicas, y que en el caso uruguayo, ha venido implementándose con relativo éxito. Esto es en parte debido a la coexistencia en el sistema político uruguayo de tensiones en torno al sentido de la reforma y a las reservas que esta genera, no sólo en la oposición, sino también en los ámbitos del propio gobierno³.

En este sentido, a los efectos de visualizar rápidamente las innovaciones en materia de políticas públicas que la reforma implica, se pueden distinguir las siguientes dimensiones: a) Liberalización de la economía (rebaja de los aranceles, desmonopolización y privatización, flexibilización del mercado de trabajo); b) Reforma Administrativa (desburocratización, tercerización de cometidos públicos, adopción de pautas *manageriales* de gerenciamiento público); c) Políticas Sociales (asunción de estrategias focalizadas en sustitución del universalismo, fortalecimiento de la sociedad civil y del “tercer sector”); d) Descentralización (fortalecimiento de lo municipal y lo local, ya sea dotando a estos ámbitos de mayor autonomía política como de mayores recursos financieros).

La presente investigación se concentra en esta última dimensión, la de los ámbitos locales, en particular los Gobiernos Departamentales. Por supuesto, con relación a un contexto más amplio conformado por los procesos de cambio que se vienen operando en el resto de los subsistemas.

Es relevante plantearse cómo los Gobiernos Departamentales se incorporan a este nuevo escenario y en qué medida son capaces de articular estrategias de políticas públicas orientadas al desarrollo local y regional. Máxime en un contexto de retirada de los tradicionales aparatos estatales de provisión de servicios públicos y a la luz de la entrada del mercado y de la sociedad civil en la escena de la provisión del bienestar. Los Gobiernos Departamentales constituyen ámbitos estratégicos debido a su mayor proximidad con la ciudadanía y con los

¹ La pauta de distribución del ingreso fue en términos comparativos, bastante igualitaria hasta 1994. A partir de allí la situación comienza a revertirse. Ver Fernando Filgueira y Juan Andrés Moraes en PNUD, 1999.

² Este proceso es característico en los países de la región que han aplicado políticas de corte neoliberal. Ver O'Donnell, 1999.

³ El referéndum por la ley de Empresas Públicas en 1992 es un claro ejemplo de las reservas existentes en el sistema político y la sociedad uruguayo contra el modelo neoliberal. Parece claro que, aunque de otro modo, aquellas reservas siguen aún existiendo, si bien es cierto que se han producido importantes reformas en muchas áreas.

agentes del mercado y la sociedad civil. Es en esta línea que cobran relevancia los procesos de descentralización, lo que sin duda, constituye una oportunidad para el tendido de nuevas modalidades de políticas públicas que procuren el desarrollo local y regional y el fortalecimiento de una ciudadanía más amplia y más igualitaria.

Pero para que estas oportunidades puedan ser aprovechadas son necesarios niveles de capacidad estatal acordes a los nuevos desafíos que se plantean en este nuevo contexto. Si los Gobiernos Departamentales están llamados a desarrollar un nuevo rol en este ordenamiento, ¿con qué capacidades y destrezas de gobierno cuentan a la hora de llevar a cabo sus programas y sus estrategias de políticas públicas? Ante esta interrogante, la constatación de la existencia de abultados déficit presupuestales en varias intendencias del país, sugiere que evidentemente existe un déficit en la capacidad de administrar los recursos con que los Gobiernos Departamentales cuentan para desarrollar los programas de políticas y las inversiones proyectadas.

El hecho que existan intendencias que no registran déficit tan abultados, y que al contrario, conservan sus cuentas equilibradas, sugiere la pregunta de cuáles son los factores que están presentes y ausentes en estas intendencias y que en alguna medida logran explicar el desempeño financiero de las gestiones municipales.

La presente investigación, justamente se refiere al problema del déficit presupuestal de las intendencias y en particular a cuáles son sus determinantes más próximos. En consecuencia, se propone un análisis comparado entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres durante el período 1995-1999; en el primer caso, una intendencia con equilibrio presupuestal, y en el caso de Treinta y Tres, una intendencia con un déficit del 82,5 %, medido como el déficit acumulado en relación a los recursos propios efectivamente recaudados en 1999. ¿Por qué dos intendencias que ostentan importantes similitudes en cuanto a sus sistemas de partidos, sus relaciones con el Gobierno Central, y los niveles de riqueza económica de sus departamentos, obtienen resultados presupuestales tan diferenciados? A pesar de estas similitudes, es posible afirmar que existen diferencias en la estructura organizacional de ambas intendencias que impactan directamente sobre el nivel de déficit alcanzado. Estas diferencias entre las organizaciones burocráticas de las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres, tienen que ver con el grado en que son implementados los principios de organización en uno y otro caso. En el caso de la Intendencia de Lavalleja, se constatan mayores grados de racionalidad burocrática y capacidad administrativa, lo que impacta positivamente sobre las posibilidades de conservar el equilibrio presupuestal. En contraposición, una ineficiente implementación de los principios de organización burocrática en el caso de la Intendencia de Treinta y Tres, hace que los problemas de burocratización excesiva e irracionalidad administrativa acrecienten las posibilidades de que, en contextos de descenso de la recaudación, el déficit se torne inevitable.

Es muy probable que estos factores organizacionales también estén presentes en el resto de las intendencias, presionando en favor o en contra de un resultado presupuestal equilibrado.

Sin duda que el equilibrio presupuestal es una condición relevante para una performance eficiente de la gestión. Pero también constituye una demanda de las agencias centrales del gobierno nacional, ya que, como es sabido, los presupuestos de las intendencias son financiados en gran parte por el Gobierno Central. Dicho equilibrio no sólo es importante para la gestión municipal, sino que también constituye un factor de impacto sobre la función de costos de los organismos centrales, quienes ante las dificultades presupuestales de las intendencias, realizan prestaciones de recursos y estrategias de subvención que pueden alterar sus previsiones financieras originales. Es decir, que el problema del déficit de las intendencias también es un componente del déficit fiscal a escala global.

En momentos en que los recursos escasean y se realizan propuestas de todo tipo tendientes a contener el gasto público⁴, en lo que hace a las intendencias sería imprescindible no olvidarse del componente organizacional y de la capacidad burocrática y administrativa de las mismas.

A continuación, en el capítulo 2 se desarrollan las características institucionales y las atribuciones constitucionales de los Gobiernos Departamentales, donde se destaca la independencia de los ejecutivos departamentales a la hora de implementar los programas de políticas públicas. En el capítulo 3 se desarrolla un modelo acerca de los impactos del déficit presupuestal de las intendencias sobre la gestión municipal y la gestión del Gobierno Central. El capítulo 4 versa sobre la discusión de los modelos de administración pública *tradicional* y *managerial*. En particular se realiza una breve confrontación entre los principios de organización del modelo burocrático *tradicional* y los principios del *Nuevo Gerenciamiento Público*, en relación con los procesos de reforma del estado en Uruguay y la región. En el capítulo 5 se plantea la comparación entre las intendencias de Lavalleya y Treinta y Tres durante el período 1995-1999⁵, y en el capítulo 6 se desarrollan los hallazgos de las diferencias organizacionales, concentrándose el análisis en los indicadores de racionalidad burocrática y capacidad administrativa. Finalmente, el capítulo 7 constituye un esfuerzo de síntesis de las conclusiones a las que se arriba durante la comparación entre las intendencias de Lavalleya y Treinta y Tres, y por último se plantean algunas hipótesis de generalización para el resto de las intendencias.

2. DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

La construcción de una teoría de gobierno a escala municipal⁶ constituye un débito para la ciencia política uruguaya. En efecto, no se hallan disponibles –al menos en forma clara y explícita– trabajos politológicos concentrados en el problema del gobierno municipal. Si bien existen trabajos relacionados con el tema de la descentralización, estos están encarados desde una perspectiva relacionada con la ciudadanía y el problema de la democracia⁷. No se encuentran investigaciones centradas en el problema específico de la performance de gobierno, entendida como la capacidad con que los Gobiernos Departamentales cuentan para desarrollar estrategias de políticas públicas vinculadas al desarrollo departamental. En consecuencia, el presente trabajo se plantea como uno de sus objetivos aportar algunas líneas para la comprensión de las políticas de gobierno en el ámbito municipal. No lo hace desde una perspectiva de análisis de procesos políticos o impactos de políticas públicas, sino desde un punto de vista global. Esto es, atendiendo a los

⁴ Se ha manejado por parte de políticos y académicos, principalmente economistas, entre otros actores, la posibilidad de reducir el número de intendencias. Este planteo carece de cualquier sustento teórico serio, ya que privilegia los aspectos meramente económicos y de corto plazo, desconociendo los aspectos de cultura política y en general, la cultura misma de las sociedades locales, entre otras cosas de similar relevancia.

⁵ Es importante recalcar que las conclusiones vertidas en la presente investigación son el producto del análisis comparado entre las intendencias de Lavalleya y Treinta y Tres para el período 1995-1999. Es un hecho que desde entonces la situación económica global ha cambiado y probablemente hoy se acentúen otras problemáticas también vinculadas al problema del déficit de las intendencias que hasta 1999 no eran tan evidentes.

⁶ Me referiré al ámbito municipal en el mismo sentido que al ámbito departamental, lo que representa una escala superior a lo local e inferior a lo regional.

⁷ También existen trabajos electoralistas. Junto con los trabajos referidos al tema de la descentralización, copan la bibliografía politológica existente con respecto a los Gobiernos Departamentales. En este sentido se destacan las investigaciones realizadas principalmente por el CLAEH y por el Instituto de Ciencia Política de la FCS-UDELAR.

indicadores de gestión en términos “macro”, sin ahondar en el análisis de los aspectos “micro” que conforman la gestión de un determinado Gobierno Departamental.

En este sentido, el problema del déficit presupuestal de las intendencias constituye claramente un fenómeno vinculado a la capacidad gubernamental, siendo el déficit un resultado “macro” de la gestión municipal. Dicho de otro modo, el déficit presupuestal de las intendencias constituye un indicador negativo de la performance de gobierno en términos globales, en tanto indica la existencia de ciertas incapacidades y restricciones, que no sólo pasan por la dimensión financiera y la existencia de determinado nivel de recursos económicos, sino también por la dimensión técnico-burocrática y el componente organizacional.

La presente investigación toma como punto de partida los diferentes resultados fiscales observados en las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres durante el quinquenio (1995-1999), y propone explicar parte de estas diferencias a través de un abordaje analítico enfocado desde la óptica organizacional. En efecto, los sistemas de organización burocrática presentes en uno y otro caso durante el período anotado, influyeron distintamente sobre la gestión financiera de los gobiernos departamentales en cuestión. Por lo tanto, analizar las diferencias existentes entre las organizaciones burocráticas de estas intendencias permitirá, no sólo comprender una parte importante del déficit presupuestal, sino también generar propuestas concretas en la búsqueda de favorecer resultados de equilibrio presupuestal y en generar una performance de gobierno más eficiente en términos globales.

Pero antes de describir teóricamente la relación existente entre los sistemas de organización burocrática y la gestión gubernamental, es necesario describir cuáles son las competencias del Gobierno Departamental y cuáles son las peculiaridades del sistema de gobierno departamental que consagra la Constitución de 1967. Para esto, conviene analizar en primer lugar las características del sistema de gobierno departamental.

2.1 Presidencialismo, mayoría automática y representación proporcional en los Gobiernos Departamentales

Los Gobiernos Departamentales (GDs) son personas jurídicas públicas. Pertenecen al estado y en tanto instituciones de gobierno, merecen un análisis particularizado.

Se puede afirmar que los GDs funcionan de modo análogo al gobierno nacional. Están compuestos por una Junta Departamental y un Intendente Municipal (Art. 262 de la Constitución). La primera con funciones análogas al Poder Legislativo nacional y el segundo lleva a cabo la función ejecutiva, análogo al Presidente de la República⁸.

El sistema de gobierno puede definirse sintéticamente como el conjunto de reglas que regulan la relación entre los poderes del estado. En el caso de los GDs se aprecia una profundización del presidencialismo observable en el ámbito nacional. Esto se desprende del análisis de los valores observados en las variables *i*, *ii*, *iii* y *iv* (ver Cuadro I).

⁸ Para un análisis más exhaustivo de los Gobiernos Departamentales y su conformación legal, ver Cassinelli Muñoz, 1999.

En efecto, la elección directa del Intendente, el mandato fijo del gobierno, la responsabilidad del gabinete municipal⁹ ante el Intendente y los amplios poderes legislativos que este posee, hacen que la estructura institucional otorgada al sistema de gobierno departamental pueda catalogarse como presidencialista. Por lo que puede afirmarse que el relacionamiento entre el Intendente y la Junta Departamental está sopesado en favor del primero. Esto sumado a la mayoría automática que se le otorga al partido del Intendente en el órgano legislativo departamental, hace que este pueda contar, en principio, con una base legislativa mayoritaria para llevar adelante su plan de gobierno¹⁰. Todo este diseño institucional conduce a pensar que, de no mediar altos niveles de indisciplina en el partido del gobierno, el Intendente puede llevar adelante su plan gubernamental sin demasiados sobresaltos. Esto se produce siempre y cuando se mantengan inalteradas las variables externas al sistema político estrictamente departamental¹¹.

CUADRO I

Definición del sistema de gobierno presidencialista*

i) Elección del jefe de gobierno	Elección directa
ii) Características del mandato	Mandato rígido
iii) Responsabilidad del gabinete	El gabinete es responsable ante el Presidente
iv) Poderes legislativos del ejecutivo	Capacidad de veto y capacidad privativa sobre temas presupuestales del Presidente.

*Ver Shugart y Carey, 1992.

Sobre las variables **iii** y **iv** puede afirmarse que el sistema se inclina a favor del Intendente, puesto que este tiene iniciativa privativa en materia presupuestaria (Art. 275, numeral 3° de la Constitución). También tiene iniciativa privativa en materia tributaria (numeral 4°). Cuenta con un gran número de funcionarios a los que nombra y puede remover (numeral 5°). Tiene capacidad de veto sobre los proyectos de decreto que envíe la Junta Departamental (Art. 281). Además, puede determinar la competencia de las direcciones de departamento y tiene capacidad delegativa sobre los directores que están a su cargo (Arts. 279 y 280).

Por su parte, la Junta Departamental está concebida como un órgano representativo facultado para ejercer cierto control sobre el ejecutivo departamental. Puede llamar a sala al Intendente y puede solicitar al Tribunal de Cuentas su intervención cuando lo crea conveniente (Arts. 275 y 285). También puede crear comisiones de investigación (Art. 286) y está potestada para llevar a cabo el recurso de Juicio Político contra el Intendente, si hallase pruebas de que el mismo hubiese incurrido en actos violatorios de la Constitución (Art. 296).

⁹ Por gabinete municipal se entiende al conjunto de directores de departamentos de gestión previstos por la Constitución, y en general la mayoría de los cargos de particular confianza que se encuentran en la cima de la organización, cuyo nombramiento y destitución corresponde únicamente al Intendente.

¹⁰ Para una mayor comprensión de los efectos de la mayoría automática sobre el sistema de partidos departamental ver Juan Andrés Moraes, 1999.

¹¹ Como se explica más adelante, los Gobiernos Departamentales conservan una relación asimétrica con el Gobierno Central, donde este último, en ocasiones suele alterar discrecionalmente los recursos previamente definidos con destino departamental.

2.2 Funciones y limitaciones constitucionales de los Gobiernos Departamentales

El Gobierno Departamental constituye un órgano de gobierno muy cercano al ciudadano. En este sentido, las autoridades municipales suelen atribuirse un grado superior de sensibilidad acerca de las demandas que produce la población, en comparación con las autoridades nacionales, aparentemente más alejadas de las problemáticas más inmediatas y tangibles del ciudadano común. Pero más allá de eso, es importante concebir a los GDs como institutos de gobierno con cierta autonomía, capaces de desarrollar gestiones gubernamentales diferenciadas y factibles de ser comparadas. Por lo tanto, no debe perderse de vista el hecho de que los GDs constituyen ámbitos concebidos para el desarrollo de políticas públicas y de estrategias de desarrollo. Para esto cuentan con un conjunto de herramientas constitucionales y otro tanto de restricciones.

También es cierto que los GDs forman parte de un entramado institucional conformado en sucesivas etapas por un sistema de partidos tradicional y fuertemente centralizado. Tanto el Partido Colorado como el Partido Nacional, desde siempre estuvieron orientados en mayor o menor medida hacia el gobierno, constituyendo “partidos de estado” y recreando un “estado de partidos”¹². Los GDs se inscriben en esta lógica, donde el centro, tanto las elites partidarias como los órganos del propio gobierno nacional, en definitiva terminan por configurar el margen real de autonomía con que cuentan los GDs uruguayos. Dicho de otro modo, si bien existen oportunidades para la descentralización y cierto margen de autonomía política de los GDs, esta suele estar vinculada a los vaivenes de la política global y de los actores dirigentes del sistema político nacional.

El presente trabajo no ignora estas vinculaciones que hacen que en definitiva los GDs se encuentren muchas veces en una situación de subordinación ante el poder central. Sin embargo, en lo que al problema del déficit presupuestal se refiere, creo importante advertir sobre la autonomía política con que las intendencias y en particular los intendentes cuentan a la hora de conformar sus cuadros burocráticos y gerenciales, lo que en definitiva impacta sobre la gestión y el nivel de equilibrio presupuestal de las intendencias.

Entonces, sin perder de vista lo señalado anteriormente, cabe anotar las peculiaridades de la gestión municipal en función de las atribuciones constitucionales, así como también los instrumentos de políticas con que efectivamente cuentan los GDs.

Los GDs están exentos de administrar la seguridad pública así como también de hacer política económica. Aunque cuentan con instrumentos de tipo fiscal, como el monopolio de la fijación de ciertos tributos, no pueden desarrollar política monetaria ni cambiaria. Están impedidos de emitir bonos de deuda pública para financiar sus déficit presupuestales, y para adquirir préstamos con entidades públicas y/o privadas, necesitan la anuencia del Tribunal de Cuentas. Para la solicitud de préstamos internacionales necesitan, además de la mayoría absoluta en la Junta Departamental, la aprobación de la Asamblea General, y

¹² Las expresiones entre comillas son utilizadas corrientemente por Jorge Lanzaro en sus trabajos politológicos referidos al estado y los partidos uruguayos. Para un análisis general sobre el papel de los partidos tradicionales en la construcción del estado uruguayo, ver Lanzaro, 2001.

si estos préstamos excedieran de plazo el período de gobierno donde se solicitan, además necesitan una mayoría especial en la Junta Departamental¹³ (Ver Art. 301).

Cabe agregar, que en última instancia, el Poder Ejecutivo puede apelar frente a la Asamblea General lo que considerase una política tributaria departamental contraria a los objetivos generales que persigue la política económica nacional (Art. 300). Esto significa que, si bien los GDs constituyen en sí mismos gobiernos autónomos, se encuentran en una relación de descentralización con el Gobierno Central. Es este último quien monopoliza la fijación de los tributos en la inmensa mayoría de los casos a escala nacional, y en definitiva, los GDs no pueden influir en gran medida sobre la política fiscal con motivo de implementar políticas de atracción de inversiones e incentivo fiscal, entre otras cosas.

Por último, cabe agregar que las partidas presupuestales previstas para los GDs en la Constitución de 1996 constituyen una modalidad de extensión financiera ampliamente centralizada. Si bien es cierto que hasta el momento no parecen haberse constituido programas sostenidos de descentralización en la medida de lo posible –ya sea en lo referido a la regionalización, mediante acuerdos de cooperación programáticos entre distintos departamentos, entre otras modalidades posibles–, sí es notorio el papel central que cumple la OPP en la asignación de recursos. Los canales institucionales que se han venido delineando para la descentralización necesariamente pasan por la OPP. Por lo tanto la descentralización tal como está planteada hoy, conserva fuertes visos de centralización, sobre todo en el ámbito financiero. Los recursos económicos se transforman en un valor de negociación entre los actores políticos, y las decisiones de inversión pública se determinan en la órbita del Poder Ejecutivo bajo los lineamientos de la OPP¹⁴.

3. DE LAS CONSECUENCIAS DEL DÉFICIT PRESUPUESTAL DE LAS INTENDENCIAS

Delimitadas las principales características del marco institucional de los GDs, cabe a continuación describir las consecuencias que origina un desequilibrio en las cuentas departamentales.

Es importante recalcar que la presente investigación se concentra en los factores causales del déficit presupuestal y no en la composición del mismo. No obstante, no es posible desconocer los componentes políticos del déficit de las intendencias, en parte asociados al problema de la centralidad del poder ejecutivo nacional y en buena medida a la sujeción del orden local ante la agenda nacional. Sobre lo primero, cabe señalar que el Poder Ejecutivo suele exonerar de aportes tributarios a algunos sectores de la economía, alterando unilateralmente la recaudación de los GDs. Es el caso por ejemplo de la forestación. En este caso, grandes extensiones de tierra que debieran verter recursos por concepto de Contribución Inmobiliaria Rural a las intendencias, por ley quedan exoneradas de hacerlo. Este es sólo un ejemplo que ilumina acerca de la

¹³ Las mayorías especiales requeridas para la Junta Departamental son de 2/3.

¹⁴ Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Funciona en la órbita de la Presidencia de la República. En los hechos, conjuntamente al Ministerio de Economía y Finanzas, son quienes diseñan la política económica y recomiendan los estándares de gasto público. La Constitución de 1996 crea una Comisión Sectorial compuesta por representantes de la OPP, el Congreso Nacional de Intendentes y el resto de los Ministerios, con el objetivo de programar las partidas para los GDs en la Ley de Presupuesto Nacional. Para un análisis del modelo descentralizador planteado en la reforma constitucional de 1996 véase Alicia Veneciano, 1999.

escasa autonomía que los GDs poseen sobre la dimensión política tributaria y sus posibilidades de ampliar o modificar las bases de su recaudación.

Por otro lado, el sistema electoral que vincula las elecciones departamentales con las nacionales, hace que los recursos institucionales de autonomía gubernamental, cedan ante los intereses partidarios, de una u otra forma. Por tanto, no debe darse por absoluta la autonomía institucional de los GDs, sino que esta se encuentra integrada a un sistema institucional fuertemente centralizado, tanto en lo político como en lo administrativo y financiero.

Hecha esta salvedad, a continuación paso a señalar la relevancia que el problema del déficit presupuestal de las intendencias significa.

El déficit presupuestal se produce como consecuencia de un nivel de gastos superior al nivel de ingresos con que cuenta el GD. Los impactos del déficit presupuestal de las intendencias se producen básicamente en dos direcciones: 1) impactos sobre la gestión municipal; 2) impactos sobre la gestión del Gobierno Central.

3.1 Impactos del déficit presupuestal sobre la gestión municipal

El hecho de que los GDs no cuenten con mecanismos de política económica conduce a que no puedan financiar sus déficit presupuestales ni con emisión de moneda ni con emisión de bonos de deuda. Por lo que es posible afirmar que las Intendencias no cuentan con mecanismos propios para financiar sus déficit, lo que conduce en el corto plazo a la parálisis de la gestión, ya que no es posible arribar a las metas trazadas al comienzo. Esto supone la reelaboración de los planes de obras y de los programas sociales, entre otras cosas, lo que implica recortar inversiones y redefinir los objetivos de políticas. También puede conducir a reorientar la política tributaria municipal, ya que al no disponerse de recursos, es probable que se intente aumentar la recaudación por medio de este instrumento. Al mismo tiempo, supone acordar un régimen de refinanciación con los agentes acreedores, lo que implica intercambiar los objetivos de políticas por objetivos de pago de obligaciones. Esto se torna necesario para evitar caer en la cesación de pagos hacia el interior de la organización, lo que deterioraría aún más el nivel de gestión, ya que puede propiciar el cese de pagos a los funcionarios de la administración, al mismo tiempo que el despido forzoso de gran parte de ellos (Ver cuadro II).

CUADRO II

Consecuencias del balance presupuestal sobre los objetivos del gobierno municipal

Equilibrio presupuestal	Desequilibrio presupuestal	Déficit crónico
Los objetivos se centran en las políticas y los programas de desarrollo.	Los objetivos se centran en el pago de las obligaciones y en la obtención de refinanciación.	Se dejan de lado los objetivos de políticas.
	Los objetivos de políticas pasan a un segundo plano.	Los objetivos se centran en evitar la quiebra; se toman medidas drásticas hacia el interior de la administración.

En síntesis, el hecho de que los GDs no puedan financiar el gasto público con déficit, ya que no cuentan con instrumentos de política económica, hace que los mismos deban preocuparse por conservar una estructura de gastos acorde a los ingresos que perciben. Un balance presupuestal deficitario conduce a modificar los fines del gobierno, desatendiendo las metas de políticas y reorientando la administración al pago de las obligaciones. Cuando no es posible controlar la inflación del déficit, se genera una implosión hacia el interior de la organización, produciéndose un cese en la cadena de pagos al mismo tiempo que despidos forzados por las circunstancias apremiantes, lo que deteriora aún más los índices de performance de la gestión gubernamental.

Esta es una dinámica observable en todas aquellas intendencias que sobrepasan determinado límite en el monto del déficit sobre el presupuesto.

3.2 Impactos del déficit de las intendencias sobre la gestión del Gobierno Central

El déficit presupuestal de las intendencias se traduce concretamente en deudas con las distintas empresas del estado. Ya sea como consecuencia de la cesación de pagos a la que han abordado, o mediante la contratación de préstamos orientados precisamente a dotar a las cajas de las intendencias de mayor liquidez para no sumirse en la quiebra. Tanto de un modo u otro, el Gobierno Central termina desarrollando una estrategia de salvataje de las intendencias, subvencionando gran parte de los adeudos que estas mantienen con el gobierno¹⁵. Esta subvención se da a través de la exoneración de los adeudos con el BPS, UTE, OSE y otras empresas del estado, lo que sumado a las partidas presupuestales significa una parte al menos importante del gasto público. En este sentido, un desequilibrio significativo no previsto en las cuentas de las intendencias puede determinar impactos negativos sobre las metas fiscales del Gobierno Central y sobre las finanzas de las empresas públicas en forma particular.

En suma, en un contexto pautado por la necesidad de conservar el equilibrio de las cuentas nacionales, un desequilibrio en las cuentas departamentales podría generar algún grado de dificultad para alcanzar las metas fiscales sobre las que se alza el resto de la política económica. Al mismo tiempo, las empresas del estado podrían verse impulsadas a modificar sus estrategias de inversión en el corto plazo siempre y cuando el déficit de las intendencias tienda al alza y se concentre en torno a determinadas empresas acreedoras.

Este punto de vista, sin duda constituye una lectura de las demandas que el Gobierno Central, y en general las élites partidarias, realizan a las intendencias, invocándolas a ajustarse en su estructura de gastos y conservar el equilibrio presupuestal. Pero no debe perderse de vista la contracara de los intendentes. Estos argumentan en favor de sus demandas los incumplimientos y los atrasos de las partidas de recursos provenientes del Gobierno Central, así como también el papel compensatorio que las intendencias realizan ante demandas de la sociedad que desde el punto de vista legal deberían atenderse por parte del Gobierno Central. En este sentido, resultan por demás ilustrativas las expresiones del Intendente de Florida durante el período 1995-2000 Juan J. Amaro, quien a pesar de pertenecer al Partido Colorado, afirmaba que "...los

¹⁵ Ver Fernando Filgueira y otros en CINVE-CIESU, 1999.

intendentes del interior enfrentan una lucha desigual porque no hay concordancia entre los recursos que están (disponibles) y las actividades que el municipio debe cumplir, generadas en función de las demandas sociales (...) Los problemas de la gente los sentimos en carne propia porque son las intendencias (las receptoras de los mismos (ya que) el gobierno departamental, el Intendente, los directores (y) los funcionarios, están en el cuerpo a cuerpo con el ciudadano de su departamento y ahí no hay evasión posible porque somos pocos y todos nos conocemos... ”¹⁶.

Pero también se reclaman por parte de las autoridades municipales, mayores márgenes de autonomía financiera, esto es, mayores posibilidades para ampliar y controlar las bases de la tributación departamental, hoy en día controladas y monopolizadas en su mayoría por el gobierno nacional. Este tipo de expresiones es recurrente siempre que los intendentes afrontan la negociación con el Gobierno Central en búsqueda de nuevos recursos y nuevos plazos, refinanciaciones de deudas, entre otras demandas. Inclusive, más recientemente, se ha planteado el tema como una tensión entre moralidad política y legalidad, donde se reivindica la acción de los gobiernos departamentales en ámbitos reservados por la ley a la intervención del Gobierno Central¹⁷.

4. DE LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICO DE LAS INTENDENCIAS

En el presente trabajo se plantea un abordaje de la burocracia en tanto estructura organizacional y no como estructura de poder. En este marco me concentraré en el diseño organizacional del sistema burocrático y no en los mecanismos de control existentes sobre la burocracia. No obstante, adoptaré el supuesto de que una mayor burocratización de la organización implica una mayor autonomía de la burocracia. Mientras que la desburocratización restringe el margen de autonomía de la burocracia, en tanto actor corporativo dentro del estado¹⁸.

Hecha esta aclaración, cabe preguntarse a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de sistemas de organización burocrática. Y por último, si verdaderamente existe un sistema de organización para la administración pública que garantice resultados de equilibrio fiscal.

A estos efectos, se plantearán como tipos ideales los modelos de administración “*tradicional*” y “*managerial*”, estableciendo una contrastación entre el *modelo burocrático* y el *Nuevo Gerenciamiento Público*. El objetivo de esta contrastación teórica no está dirigido a pregonar a favor de uno u otro sistema de administración pública. Tampoco se pretende categorizar a los sistemas de organización de las intendencias, tipificándolos en uno u otro modelo. Sino que se pretende arrojar luz sobre los mecanismos y estrategias de gerenciamiento existentes, con el fin de construir variables e indicadores eficientes que permitan describir los

¹⁶ Estas declaraciones fueron efectuadas en el marco de las “XI Jornadas de Presupuesto” y fueron publicadas por el Semanario *Búsqueda*, 27/11/1997; pág. 4.

¹⁷ Aludiendo a la cercanía que tienen los gobiernos departamentales del interior del país con la ciudadanía, el actual Intendente de Treinta y Tres Wilson Elso Goñi ha expresado a la prensa que, aunque las intendencias no tienen obligación legal de encargarse de ciertos asuntos (que entrarían en la órbita de ANEP, Ministerio de Salud Pública, entre otros), sí existe una obligación moral. Ver *El País*, 14/06/02.

¹⁸ Ver Peter Aucoin en “Reforma administrativa en el gerenciamiento público: Paradigmas, principios y péndulos”.

sistemas de administración de las intendencias en cuestión. No se trata de establecer el grado de veracidad o certeza de estos postulados teóricos, sino de que ellos sean útiles para la constatación empírica, lo que en definitiva permitirá arribar a conclusiones significativas.

¿Por qué establecer una contrastación entre el modelo *tradicional* y el modelo *managerial*? Evidentemente es imposible abarcar el universo de sistemas de organización burocrática mediante la definición de estos dos modelos. Sin embargo, el hecho que el *Nuevo Gerenciamiento Público* se proponga superar al modelo *tradicional* de administración pública, y que en efecto, se constaten pautas *manageriales* en la reforma del estado uruguayo¹⁹, hace que el análisis de estos modelos se vuelva necesario para intentar describir cuales son las pautas de gerenciamiento que están presentes en las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres. En otros términos, la discusión teórica acerca de las fortalezas y debilidades de estos modelos de organización burocrática, permitirá construir un lente que de cuenta de las diferencias y similitudes existentes entre las burocracias de las intendencias que aquí se plantea comparar. Para esto es necesario plantear la discusión en términos generales y con relación a las características inherentes al estado uruguayo, ya que estos modelos se aplican o dejan de aplicarse –en mayor o menor medida– sobre bases históricas, culturales y coyunturales determinadas.

4.1 El modelo *tradicional* de administración pública

El modelo *tradicional* de administración se desprende de la *Teoría Tradicional de la Administración Pública*, que si bien se encuentra asociada a la contribución weberiana sobre el estudio de la burocracia, también es consecuente con los movimientos del *Servicio Civil* originados en los Estados Unidos a fines del siglo XIX y con la tradición británica de la administración pública.²⁰

A modo de presentación del modelo *tradicional* de administración pública, también conocido con el nombre de modelo *burocrático*, puede realizarse la siguiente enumeración de principios que son comunes a la tradición burocrática. En términos generales el modelo *tradicional* puede definirse como sigue.²¹

- **Separación entre burocracia y política:** esta concepción es claramente reconocible en Weber. El burócrata debe realizar su tarea en todo aquello que tiene que ver con la implementación de políticas previamente definidas por la decisión política. La política decide de acuerdo a la *ética de la responsabilidad* mientras que la burocracia implementa con arreglo a la *ética de la convicción*.²²
- **Carácter procedimental de la administración:** el rol de la burocracia está definido legalmente. En términos weberianos puede decirse que la ley es el medio de legitimación de la acción racional. Este principio es muy importante, ya que reconoce la creencia en la ley como medio de atribución de

¹⁹ Existe evidencia empírica que permite afirmar que efectivamente, el estado uruguayo ha desarrollado estrategias de reforma administrativa en muchas de sus agencias tendientes a la incorporación de pautas *manageriales* de gerenciamiento. Ver Conrado Ramos y Pedro Narbondo, 1999; también Moreira y Narbondo, 1998.

²⁰ Se pueden distinguir varias tradiciones dentro de la Teoría Tradicional de la Administración Pública, en particular las provenientes de Europa continental, de la experiencia británica y de los Estados Unidos. En todos los casos, el punto de partida es el análisis del gobierno burocrático y el surgimiento del estado administrativo como la superación del viejo estado liberal. Para un análisis más completo sobre el modelo tradicional de administración pública, ver Conrado Ramos, 1998. Montevideo.

²¹ *Ibid.*

²² Ver Weber, 1980.

responsabilidades y tareas hacia el interior de la burocracia. La racionalidad administrativa está entonces garantizada por el subordinamiento de los funcionarios públicos a la ley y no a la existencia de grupos o medios de coacción autoritarios o de violencia²³.

- **División del trabajo claramente establecida:** la reglamentación, entre otras cosas proveerá una estructura organizacional basada en la división del trabajo y en la especialización de los funcionarios según su función en esta división. Esto hace que la organización asuma características maquinizadas o análogas al proceso de producción industrial donde los obreros se ordenan en función de la división del trabajo existente, con el propósito de producir en serie al menor costo posible.
- **Ordenamiento jerárquico:** esto supone la existencia de comandos de autoridad donde la acción de los burócratas depende de los lineamientos que ordenan los mandos superiores de la burocracia. En términos organizacionales esto implica la existencia de una estructura piramidal integrada por **cargos monocráticos**, parangonada en la literatura weberiana a las organizaciones militares.
- **Mecanismos de reclutamiento meritocráticos:** quiere decir que la elección del personal burocrático debe contemplar la especialización y la idoneidad de los aspirantes a integrar la burocracia pública. El paso siguiente lo constituye la existencia de una **carrera burocrática** sobre la base de estos mismos criterios, lo que favorece la continuidad de las tareas y la racionalidad burocrática sobre otros sistemas basados en la designación en base a criterios políticos, el patronazgo y el patrimonialismo²⁴.

El análisis *tradicional* se preocupa por independizar la administración de las cuestiones políticas, así como también se preocupa por diferenciar el gerenciamiento público del gerenciamiento privado. En este sentido, la burocracia se encuentra definida como una organización de funcionarios públicos cuyo cometido es llevar adelante las decisiones políticas. Esta autonomía implica la existencia de métodos de carrera administrativa, lo que garantiza una mejor especialización de los funcionarios públicos, al mismo tiempo que asegura mayores niveles de acumulación y estabilidad en la implementación de las políticas.

Esto sucede dentro de un marco donde la ley opera como sustento legitimador de la acción pública²⁵. Quiere decir que la ley es vista como el marco de acción de la administración, produciéndose una suerte de legalización de la acción administrativa, ya sea mediante la creación de resoluciones o actas de administración que deben contemplar el principio procedimental sobre el que se alza el sistema. Es la ley la encargada de atribuir funciones claramente delimitadas y precisadas a los distintos titulares de los cargos, que a su vez son ejercidos de forma monocrática. Por lo que el sistema tradicional de administración no contempla la existencia de organismos colegiados de administración. También es la ley la encargada de diseñar un sistema

²³ En "Los Escritos Políticos", Weber define este componente procedimental como "*la creencia (de los burócratas) en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas.*" Ver Weber, 1991.

²⁴ El patronazgo implica una distribución prebendaria de los cargos en la burocracia pública por parte de los partidos o de quienes sean los detentadores del poder político; el patrimonialismo en cambio, supone la existencia de un orden estamental dentro de las estructuras burocráticas donde los funcionarios conservan para sí el uso y dominio de las facultades administrativas: se trata entonces de un orden pre-moderno en los términos de Weber. Ver Weber, 1980.

²⁵ Weber plantea tres tipos ideales de dominación legítima: la tradicional, la carismática y la legal; esta última, típica de las organizaciones modernas. Ver Weber, 1980.

jerárquicamente regulado, donde los superiores tienen capacidad de establecer sanciones sobre sus subordinados. Sobre este aspecto procedimental del modelo *tradicional* de administración pública, Conrado Ramos expresa que la “... *burocracia-formal que se expresa en la dominación racional-legal, se consolida frente a otras formas de dominación típicas del tipo de otros tipos de dominación. Por ejemplo, la dominación tradicional ha tendido al ‘patrimonialismo’. En este tipo de organización administrativa, queda a voluntad del señor y de sus funcionarios, el dirigir las oficinas públicas a su antojo e imponerse contra eventuales limitaciones procedimentales a su poder. El titular del poder puede decidir si delega o no autoridad, y puede elegir a voluntad los funcionarios, con los que transforma el trabajo de los mismos en una cuestión de intereses personales y lealtades...*”²⁶.

En síntesis, el sistema de organización burocrática puede parangonarse con el modelo de producción industrial. El sistema es concebido como una máquina, al mismo tiempo que entraña un principio jerárquico comparable al sistema de organización militar. La justificación de la teoría está basada en valores de eficiencia organizacional y confianza, asegurados a través de la continuidad de las tareas, como también en la seguridad que ofrece la burocracia al actuar de acuerdo a la ley. En otros términos, la racionalidad burocrática se alza sobre la división del trabajo y la especialización de los funcionarios públicos. Estos están comprendidos dentro de un sistema de carrera que los estimula a capacitarse y a realizar sus tareas de acuerdo a la ley. Esta concepción del burócrata público parte del supuesto de que la ley provee la creencia necesaria para garantizar una acción deliberadamente orientada hacia el interés público, uno de los principios que se cuestiona fuertemente desde las doctrinas del *Nuevo Gerenciamiento Público*.

4.2 De las críticas al modelo *tradicional* de administración pública

Sobre el sistema de organización *tradicional* recaen las críticas más fuertes desde el paradigma del *Nuevo Gerenciamiento Público*. Este se basa en los criterios del gerenciamiento privado, de lo que se desprende que no existen diferencias entre la administración pública y la administración privada. Las críticas están dirigidas hacia la rigidez del sistema burocrático *tradicional* y hacia su excesiva formalización. La solución viene dada por un cambio en los valores de eficiencia organizacional que se trasladan desde la legalidad hacia la función costo-beneficio. En este sentido debe estructurarse una organización basada en el gerenciamiento descentralizado, que otorgue poder a los gerentes y a los mandos medios a través de la delegación de actividades. Para esto es necesario contar con una estructura desjerarquizada, horizontal y carente de exigencias procedimentales, al mismo tiempo que informatizada, disciplinada y orientada hacia la productividad. A su vez, debe contarse con liderazgos fuertes en los puestos de gerenciamiento (*managers*), ya que así la organización asume una dinámica más ágil, rápida y eficiente, distinto al formalismo recurrente en la organización burocrática *tradicional*. Las principales características de este modelo organizacional pueden sintetizarse como sigue²⁷:

²⁶ Ver Conrado Ramos, 1998: “El Modelo Tradicional de Administración Pública”, pág. 28.

²⁷ Ver Conrado Ramos, 1998, y Peter Aucom en “Reforma administrativa en el gerenciamiento público...”.

- El valor de eficiencia de la organización es su productividad, medida en función de costos y beneficios.
- Para esto es necesario contar con personal altamente especializado y con sistemas de información de última tecnología.
- El éxito de la organización está asociado en gran medida a la capacidad gerencial de los “*managers*”, a los que debe asegurárseles un gran margen de libertad de acción.
- Estructura burocrática horizontal y desjerarquizada. (Achatamiento de la pirámide).

Estos principios de gerenciamiento, aparecen en la agenda de la reforma administrativa implementada por el estado uruguayo desde los años noventa, y es posible aceptar que han sido implementados con cierto éxito en algunos ámbitos estatales, principalmente la Administración Central y algunas empresas públicas. Pero para comprender este proceso, se sugiere pasar al siguiente capítulo.

4.3 La Reforma del Estado Uruguayo: en busca de un nuevo modelo de gerenciamiento

Como consecuencia de la reapertura democrática el estado uruguayo se planteó una vasta agenda dentro de la que se encuentra el problema de la administración pública. El problema a resolver tiene que ver con la capacidad del sector público para responder a las crecientes y diversas demandas sociales, en un marco pautado por el agotamiento de la matriz desarrollista del estado y la irrupción del discurso neoliberal. En este sentido, es posible afirmar que el estado uruguayo optó por reorientar sus propios fines, intercambiando la matriz social por otra nueva matriz orientada en mayor medida hacia el mercado. Esto se corresponde con un giro en las relaciones de producción internacionales acaecida, entre otras cosas, por la crisis del *Welfare State* en los países centrales.

En este marco, el estado uruguayo se planteó resolver alguno de sus males más intrínsecos y entrañables, como por ejemplo el gran tema del burocratismo, constituido por la expansión desmedida del sector público y su administración, atribuida principalmente al clientelismo político, fundamentalmente durante mediados del siglo XX. Esto consistía en un sistema de intercambio de cargos públicos por votos que los partidos gobernantes monopolizaban, con un fin de amortiguación social tras el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, más allá del evidente rédito electoral. Esto produjo una inflación desmedida de la administración pública que se tradujo en una inmediata ineficiencia de su funcionamiento²⁸. A propósito del burocratismo conviene citar a Conrado Ramos, quien sostiene que “...*el problema del burocratismo se manifiesta a través de los siguientes síntomas: las jerarquías no toman decisiones según criterios de eficiencia; se está frente a una estructura que ha perdido sus objetivos y es incapaz de trazarse metas; los objetivos particulares de la administración prevalecen por sobre los administrados; no hay una adecuada planificación; se sustituye la información clara, sintética, veraz y oportuna, por el papeleo confuso; se estira*

²⁸ Para un análisis más detenido del rol amortiguador que cumplieron los partidos tradicionales ante la crisis económica de los cincuenta intercambiando votos por puestos en el estado ver Nestor Campiglia en Enciclopedia Uruguay.

la pirámide de jerarquías evitando la decisión; los controles ahogan la iniciativa; las regulaciones se transforman en mecanismos de coerción supra-administrativos; la legitimación se obtiene de la propia burocracia y no del sector real de la economía..."²⁹ Nótese que esta descripción bien puede corresponderse con la peor versión del modelo *tradicional* de administración pública.

Cabe decir que la reforma del estado fue considerada por los actores políticos como un problema inminentemente técnico³⁰. Al mismo tiempo, los indicios de esta reforma pueden observarse en los informes de algunos institutos técnicos del gobierno, léase el CEPRE, PRONADE y la ONSC³¹, todas en la órbita de la Presidencia de la República. De estos se desprende que, evidentemente, la reforma se orienta en gran medida hacia el desarme del sistema *tradicional* de administración, buscando montar un sistema inspirado en los principios del *managerialismo*. También es importante señalar que esta reforma administrativa se encuentra acompañada por un modelo de política económica caracterizado por el énfasis puesto en la estabilidad de los indicadores macroeconómicos. En este sentido, el objetivo del equilibrio fiscal se convierte en la piedra angular del modelo económico, por lo que el gasto público se considera un recurso que debe conservar una evolución en términos reales negativa o neutra, nunca positiva. Dicho de otro modo, con todo, parece existir en los ámbitos político-dirigentes y en los elencos técnicos del gobierno, la convicción de que el gasto público debe contenerse con el fin de mantener las cuentas del gobierno en equilibrio, y sobre esa base tender políticas que fomenten el crecimiento económico. En este marco es que se llevan a cabo los procesos de reforma administrativa en las distintas agencias del estado, en particular en la Administración Central y las empresas públicas, observándose una transformación cultural que contribuyó al cambio de los criterios de eficiencia y a la legitimación de la reforma.

En síntesis, puede afirmarse que los aspectos conceptuales de esta reforma implican "*...pasar de la prestación de servicios contratados; de estructuras verticales basadas en el principio de autoridad central, a operaciones desconectadas y descentralizadas con delegación de competencias y decisiones; de privilegiar una cultura basada en los procedimientos y en la utilización de los insumos para medir el éxito o fracaso de la función pública, a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios...*" (OPP-CEPRE, 1998)³².

Pero la agenda reformista no se agota en la reforma administrativa. A este proceso también se suma el tema de la descentralización, donde la reforma constitucional de 1996 deja abierta la posibilidad para la implementación de políticas en esta dirección. Parece coherente afirmar que no es posible sostener procesos de descentralización sin la existencia de estándares mínimos de capacidad estatal en los ámbitos de gobierno municipales, para lo que los sistemas de organización burocrático y los principios de gerenciamiento

²⁹ Ver Conrado Ramos: "La racionalidad de la gestión pública en el contexto de la reforma del estado", 1993, pág. 15.

³⁰ Ver Pedro Narbondo y Conrado Ramos, 1999.

³¹ El CEPRE funciona en la órbita de la OPP y está encargado del monitoreo de la reforma del estado. El PRONADE (Programa Nacional de Desburocratización) fue creado por ley con el objetivo de corregir el problema del burocratismo. Por último, la ONSC (Oficina Nacional de Servicio Civil) desarrolla entre otras cosas un programa de especialización de los funcionarios públicos en las distintas áreas administrativas del estado.

³² Citado por Narbondo y Ramos, 1999: "La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (1995-1999)", pág. 43.

aplicables son componentes relevantes. Tanto en lo referido a la descentralización financiera, esto es, el traspaso de recursos desde el centro hacia los municipios, como también en lo que se refiere a la descentralización política, entendida como el fortalecimiento de los espacios de decisión locales, en ambos casos, no es posible transformar ni percibir resultados de performance de gobierno sin un mínimo de capacidad estatal. Dicha capacidad depende entre otras cosas de la racionalidad burocrática y de la capacidad de quienes están a cargo de tomar decisiones en los ámbitos estratégicos del gobierno. Es aquí donde debiera producirse la incorporación de insumos técnicos y nuevas pautas de gerenciamiento que proporcionen una mayor base de racionalidad a la gestión de los gobiernos departamentales, en particular las intendencias. Esta inserción no debe concebirse como un *trade-off* entre inteligencia y política, sino que debiera potenciar la calidad de las políticas públicas con arreglo a los mecanismos institucionales democráticos.

4.4 Planteo y justificación de las hipótesis

Del abordaje teórico precedente pueden desprenderse algunas hipótesis que se pondrán a prueba mediante la comparación. En primer lugar, es posible establecer una relación entre las variables económica y administrativa, en el sentido que según la conformación organizativa de la administración se pueden obtener resultados financieros diferenciados. En otras palabras, si la organización burocrática establece dinámicas de funcionamiento y gestión diferenciadas según el sistema de administración, es posible que ello incida sobre el resultado financiero global de la intendencia en cuestión. Así, una organización burocrática que ponga énfasis en los requerimientos procedimentales por sobre la función costo-beneficio, tendrá menos posibilidades de obtener resultados financieros equilibrados. Por eso, la primera hipótesis que aquí se plantea se sintetiza como sigue:

Hipótesis 1: *El resultado presupuestal de las intendencias se encuentra asociado al sistema de organización burocrático de las mismas.*

De esto se desprende que la ausencia de un sistema nítido de administración, o el hallazgo de un tipo de organización patrimonialista, carente de organicidad y fundamentación científica, restringe las posibilidades de alcanzar resultados financieros equilibrados.

Despejada esta posibilidad, resta saber qué grado de tecnificación capacitación y/o idoneidad poseen los funcionarios de las intendencias en cuestión. Un mayor grado de tecnificación, léase personas especializadas que ocupen cargos de asesoría o toma de decisiones dentro de la administración y el grado de capacitación del personal administrativo en general, favorece la racionalidad de la gestión. En este sentido, es esperable que las intendencias que cuenten con mayor tecnificación dentro del personal burocrático y administrativo obtengan resultados presupuestales equilibrados. Esto se sintetiza en la siguiente hipótesis:

Hipótesis 2: *Una organización burocrática que asegure mecanismos de inserción de personal técnico y especializado favorece resultados presupuestales de equilibrio.*

Por último, cabe establecer qué grado de acercamiento tienen las administraciones observadas en las intendencias sobre el modelo *tradicional*, o sobre el modelo *managerial*. He dicho que estos tipos ideales constituyen una guía para el análisis y no categorías dentro de una clasificación. Por lo que es probable que las intendencias en cuestión compartan o no, características en una u otra dirección. Lo importante es verificar si en verdad existe algún tipo de adopción de pautas *manageriales* en el gerenciamiento de las intendencias, tal como se verifica en la Administración Central y en las empresas públicas a escala nacional³³. Por lo expuesto anteriormente, podría inicialmente pensarse que el modelo de administración *managerial* presiona en favor del equilibrio presupuestal. Esto se debe principalmente al concepto de eficiencia que hace énfasis en la relación entre costos y beneficios y no en los procedimientos³⁴. De esto se extrae la siguiente hipótesis:

Hipótesis 3: *Un sistema de organización burocrático que asuma modalidades de gerenciamiento tendientes al modelo del Nuevo Gerenciamiento Público favorece, frente a otros sistemas de organización, resultados presupuestales de equilibrio.*

¿Cómo están conformadas las organizaciones burocráticas de las intendencias de Lavalleya y Treinta y Tres? ¿Qué indicios de capacidad burocrática y administrativa demuestran? ¿Qué factores organizacionales están presentes o ausentes en uno y otro caso generando que los resultados fiscales sean tan divergentes? Para intentar responder estas preguntas, a continuación se plantea un análisis en perspectiva comparada entre las intendencias de Lavalleya y Treinta y Tres para el quinquenio 1995-1999.

5. CONSTRUCCIÓN DE LA COMPARACIÓN

5.1 Del método comparado

El método comparado permite contrastar hipótesis integrando al análisis las hipótesis rivales, es decir, integrando el resto de las variables independientes que van a influir en la variable dependiente. Esto es posible mediante el *método de la diferencia crucial*, que es una variante del método comparado. Consiste en definir previamente las variables independientes y comparar casos, a partir de las similitudes en aquellas variables independientes distintas de la que aquí interesa despejar, es decir, el “*Sistema de organización burocrático de las intendencias*”.

No obstante, es importante definir a priori algunas limitaciones en el presente diseño de investigación, que hacen a la imposibilidad de construir una comparación limpia en los términos en que se define el método comparado. Esto es así básicamente por las siguientes razones: en primer lugar, al no contar con información perfecta acerca de la mayoría de los gobiernos departamentales sobre las variables que intervienen³⁵, la

³³ Lejos de haber impulsado fervorosamente procesos de reforma administrativa en la dirección del *Nuevo Gerenciamiento Público*, la Administración Central y las empresas públicas han adoptado pautas *manageriales* de gerenciamiento que en general han mejorado la gestión en comparación con los resultados que solían obtener con anterioridad. Esta hipótesis es asumida en base a los trabajos que principalmente Conrado Ramos y Pedro Narbondo han realizado en el ámbito del Instituto de Ciencia Política de la FCS-UDELAR.

³⁴ La expresión antitética entre costo-beneficio y procedimental se hace a modo de síntesis, sin perder de vista que existe un vasto conjunto de diferencias entre los modelos tradicional y *managerial*, tal como se describió en los capítulos 4.1 y 4.2.

³⁵ Me refiero a la imposibilidad de acceder a información estandarizada sobre las variables que han sido incluidas en la presente investigación para analizar el problema del déficit presupuestal de las intendencias. Los datos que aquí se toman en cuenta son contruados

construcción del par que aquí se presenta responde más a criterios de pragmatismo de la investigación que a requerimientos metodológicos³⁶. En segundo lugar, como se indicará precisamente más adelante, los valores que se verifican para las variables independientes de las hipótesis rivales no son necesariamente idénticos para los casos de Lavalleya y Treinta y Tres. No obstante, tampoco impiden un tratamiento “limpio” de los *sistemas de organización burocráticos de las intendencias*, en uno y otro caso.

Por lo tanto, es necesario tener en cuenta que la comparación que aquí se presenta dista de ser óptima, en los términos en que se define el método comparado, en particular el *método de la diferencia crucial*. No obstante, considero que estas limitaciones metodológicas no recortan significativamente la capacidad explicativa que sobre la gestión financiera de las intendencias tienen los sistemas de organización burocráticos de las intendencias verificados para uno y otro caso.

5.2 De las hipótesis rivales

Pretender comprender el problema del déficit presupuestal de las intendencias desde la óptica del análisis de la estructura organizacional y burocrática de las mismas no implica desconocer que también están presentes otros factores relacionados directamente con el problema. Si se asume que los gobiernos departamentales no escapan a la lógica partidocéntrica nacional, donde los partidos políticos son el referente central del proceso de gobierno, es imprescindible incorporar el *sistema de partidos* al análisis del problema que aquí se estudia. Esta incorporación debe desagregarse en dimensiones que estén necesariamente vinculadas con el proceso de gobierno, tanto a escala departamental como a escala nacional. En este sentido resulta relevante analizar en primer lugar cuál es la relación que los partidos mantienen entre sí hacia el interior del sistema departamental. Esto es, cómo está compuesta la base legislativa del Intendente, qué grado de disciplinamiento muestra el partido gobernante y qué nivel de fragmentación ostenta el sistema de partidos departamental.

Aunque el proceso de gobierno departamental no es tan obvio, resulta coherente plantear que una mayor base legislativa del partido gobernante en condiciones de disciplinamiento aumenta las probabilidades de gobernabilidad del sistema³⁷. Si esto se da, el análisis del ejecutivo departamental desde la óptica organizacional adquiere una relevancia significativa, puesto que estarían dadas las condiciones internas³⁸ para que el Intendente desarrolle su estrategia de políticas públicas sin mayores problemas, donde la capacidad burocrática en el momento de la implementación se torna central. En otros términos, dado el desequilibrio de

sobre la base de información poco estandarizada y académicamente poco discutida, en parte porque no existe mayor acumulación sobre la problemática de la performance y la capacidad de los gobiernos departamentales desde el orden académico.

³⁶ Por lo expresado en la nota anterior, la construcción de una comparación pura se torna dificultosa. La presente comparación constituye un primer esfuerzo en este sentido, si bien es cierto que reviste una mayor subjetividad en la elección de los casos por razones de recursos (escaso tiempo y dificultad en el acceso a la información) e interés del investigador.

³⁷ No puede afirmarse que el disciplinamiento extremo del partido gobernante donde siempre se vota todo homogéneamente constituya un requisito de gobernabilidad imprescindible para una buena performance de gobierno. Al mismo tiempo parece coherente sostener que el indisciplinamiento extremo de los partidos gobernantes sí constituye una traba a la gobernabilidad del sistema.

³⁸ Por condiciones internas me refiero a las estrategias de gobierno que dependen de los actores políticos de los gobiernos departamentales. Si se excluyen por un momento los factores externos al gobierno departamental (política económica global, asignación central, precios del mercado, nivel de actividad, etc.) y se constata que existe una base legislativa dispuesta a votar los proyectos que envíe el ejecutivo, entonces el foco de análisis vira sobre las burocracias de las intendencias.

poderes que se da en los GDs en favor del ejecutivo, en condiciones de disciplinamiento del partido del Intendente, las posibilidades de bloqueo se vuelven prácticamente inexistentes. En estas condiciones, la gestión gubernamental pasa a depender en mayor medida de la capacidad que posee la administración para diseñar e implementar los programas de políticas públicas.

En segundo lugar, incorporar el análisis del *formato* del sistema de partidos permite controlar algunas variables relevantes. Primeramente, cuáles son los partidos y las fracciones que gobiernan. Por otro lado, cuál es el peso electoral y legislativo de la oposición y qué partidos la componen³⁹.

En suma, debe incorporarse al análisis del problema de la gestión financiera de las intendencias, el *sistema de partidos departamental* entendido en función del proceso de gobierno departamental. A estos efectos se estudiarán tanto los aspectos que hacen al *formato* del sistema (número efectivo de partidos departamental) como los que tienen que ver más directamente con el *proceso legislativo* de gobierno (base legislativa y grado de disciplinamiento del partido del Intendente⁴⁰).

Otra variable que no puede desconocerse, es el nivel de cooperación existente entre el Gobierno Central y el Gobierno Departamental. Por supuesto que esto guarda relación con lo apuntado anteriormente sobre la partidocracia uruguaya, ya que son los partidos y las fracciones partidarias gobernantes en uno y otro ámbito, los que generan una dinámica más o menos tendiente al conflicto o a la cooperación. En efecto, el hecho que los recursos presupuestales de los Gobiernos Departamentales no se agoten en los recursos propios e incorporen partidas provenientes del presupuesto nacional, hace que el Gobierno Central se sitúe sobre un punto estratégico en la negociación, donde la asimetría entre los departamentos y el poder ejecutivo nacional es muy fuerte en favor de este último. Pero aparte de los aspectos presupuestales, también existe una lógica de competencia por el monopolio de determinadas políticas, así como también un proceso inverso tendiente a no asumir responsabilidades en determinadas áreas y adjudicarlas a la contrapartida departamental o nacional. Lo mismo sucede a la hora de asumir los costos y beneficios, los premios y castigos por determinadas políticas. Esta lógica de relacionamiento es más plausible cuando los partidos políticos gobernantes, y aun las fracciones, no son los mismos a escala departamental y nacional. Resulta claro el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo, que desde el triunfo del Frente Amplio en 1989 ha reproducido una dinámica de relacionamiento de tipo más bien conflictivo con los sucesivos gobiernos blanco y colorado⁴¹. A este respecto, Constanza Moreira y Alicia Veneziano sostienen que “...no siempre el centro quiere asumir funciones locales. Muchas veces los gobiernos centrales favorecen la descentralización a los efectos de no asumir más

³⁹ A los efectos del análisis comparado es importante verificar en qué medida los sistemas de partidos de Lavalleja y Treinta y Tres resultan similares. Si esta similitud no fuera tal, entonces el déficit presupuestal podría darse como consecuencia directa de la distinta articulación entre los partidos y fracciones del sistema y no como consecuencia de las distintas configuraciones organizacionales de las intendencias, o en todo caso, como consecuencia de ambos factores. Esta no es la hipótesis que aquí se plantea.

⁴⁰ Para medir el disciplinamiento del partido del Intendente planteo tomar el índice de fragmentación partidaria (NEF del partido del Intendente) como un indicador indirecto, ya que las votaciones de los presupuestos fueron aprobados por unanimidad del cuerpo legislativo, tanto en Lavalleja como en Treinta y Tres. Además, no es posible rastrear directamente la información de quiénes efectivamente votaron o no otros decretos departamentales importantes, ya que para la mayoría de los casos no se toma nota de este aspecto, a menos que se solicite explícitamente por medio del cuerpo legislativo.

⁴¹ La afirmación es de carácter global y atiende básicamente a fuertes diferencias en términos de asignación central y subsidios en comparación con los GDs del interior del país. No obstante, el relacionamiento es variable según las distintas agencias estatales, donde el relacionamiento personal entre los actores de ambos ámbitos de gobierno se vuelve una cuestión central.

competencias, pero en el caso de las intendencias en Uruguay, dada la autonomía política de los gobiernos departamentales – por la cual sus autoridades son electas directamente y, por tanto el partido gobernante a estos niveles puede no coincidir con el que lo hace a nivel nacional – , al gobierno no le interesa transmitir competencias porque se le escapa el control de gestión de estas políticas que van a estar sometidas a una racionalidad política diferente... ”⁴²

Por último, es imprescindible incorporar la variable económica con el objetivo de establecer cual es la *base fiscal* de los departamentos. Para ello deben analizarse dos dimensiones fundamentales: la base tributaria departamental y la asignación central, lo que en términos presupuestales suele denominarse como *recursos propios* y *recursos nacionales*. Como se verá más adelante, si bien existen importantes diferencias en cuanto a la relación presupuestal entre recursos propios y nacionales, desde el punto de vista de la asignación presupuestal *per cápita*, los valores son muy similares para Lavalleja y Treinta y Tres. Lo importante es verificar en qué medida los casos son comparables en este sentido.

5.3 Las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres en perspectiva comparada

5.3.1 De los diferentes resultados fiscales alcanzados en 1999

La constatación de la existencia de un déficit presupuestal en la Intendencia Municipal de Treinta y Tres (IMTT) equivalente al 82,5 % del total de recursos propios efectivamente recaudado en 1999, me condujo directamente a formular la siguiente pregunta: ¿cómo puede gobernar una intendencia cuando más del 80 % de su recaudación anual se compone de deudas? En otras palabras: ¿cuál es el margen de acción real que posee un organismo gubernamental cuando se encuentra poseído por una situación financiera deficitaria de tal magnitud?

Más allá de cualquier justificación que pueda tener el exceso del gasto, parece obvio y hasta intuitivo suponer que cuando se llega a determinado nivel de déficit la situación se torna patológica. Si como se ha señalado antes, los GDs no poseen mecanismos de política económica que permitan apoyarse en una dinámica deficitaria, contraer cierto nivel de déficit implica necesariamente dejar de pagar sus deudas hasta el punto de colapsar. Si esto no ha sucedido hasta el momento es porque las instituciones acreedoras bajo la égida del Gobierno Central han desarrollado una estrategia de subvención, ya sea mediante exoneraciones de deuda (con las empresas publicas en general, principalmente el BPS⁴³), asunción de obligaciones de terceros (por ejemplo, el pago por concepto de Contribución Inmobiliaria Rural correspondiente a la morosidad en ese tributo) o a través de la asignación central con cargo a rentas generales.

Pero esta no es la situación de todas las intendencias. De hecho, en el período 1995-1999 se registran cuatro casos donde el desempeño financiero obtuvo resultados favorables. Estos son los casos de Lavalleja, Maldonado, Paysandú y San José. Otro tanto de casos ostentan niveles de déficit que intuitivamente podrían

⁴² Ver Constanza Moreira y Alicia Veneziano, 1996: “Relaciones entre Gobierno Departamental y Gobierno Nacional: el caso de Montevideo (1990-1991)”; pág. 24.

⁴³ Ver Fernando Filgueira y otros en CINVE-CIESU, 1999.

considerarse como moderados, o al menos manejables en el mediano plazo⁴⁴. Sin embargo, parece claro que quienes se ubican por encima del promedio se encuentran en una situación crítica, donde tienden a acentuarse los efectos del déficit presupuestal. Estos son los casos de Rivera, Artigas y Rocha, quienes rondan o superan el 100 % de déficit; Treinta y Tres (82,5 %); Cerro Largo (72,4 %); Tacuarembó (71,1 %); y Canelones (52,2 %). Los demás casos se encuentran por debajo de la media (ver cuadro III).

Pero, ¿qué factores o condiciones internas y externas permiten que se alcancen resultados financieros tan divergentes entre unas y otras intendencias? Puesto que aquí lo que interesa es investigar cuáles son los factores que se encuentran asociados a la generación de una dinámica deficitaria en la gestión de las intendencias, y no tanto los efectos del déficit presupuestal, corresponde pasar al análisis de las hipótesis rivales, antes de concentrarnos en la variable *Sistema de organización burocrática de las intendencias*.

CUADRO III
Déficit presupuestal de las intendencias
como porcentaje sobre el total de recursos propios (1999)

Departamento	Déficit	Partido Gobernante
Rivera	140,6 %	Partido Colorado
Artigas	118,8 %	Partido Colorado
Rocha	97,0 %	Partido Colorado
Treinta y Tres	82,5 %	Partido Nacional
Cerro Largo	72,4 %	Partido Nacional
Tacuarembó	71,1 %	Partido Nacional
Canelones	52,2 %	Partido Colorado
Florida	41,2 %	Partido Colorado
Durazno	35,6 %	Partido Nacional
Río Negro	31,8 %	Partido Colorado
Flores	22,8 %	Partido Nacional
Montevideo	21,5 %	EP/FA
Soriano	10,3 %	Partido Nacional
Salto	9,9 %	Partido Colorado
Colonia	7,4 %	Partido Nacional
Lavalleja	-----	Partido Nacional
Maldonado	-----	Partido Nacional
Paysandú	-----	Partido Nacional
San José	-----	Partido Nacional

Fuente: *La República*, 29 de enero de 2001
(en base a datos de las rendiciones de cuenta departamentales de 1999).

⁴⁴ Resulta difícil establecer cuál es el nivel de déficit tolerable, si bien es cierto que cuanto más se aproxime a cero, mejor. Sin embargo, siendo excesivamente moderado, un indicador de este umbral puede ser el promedio del déficit presupuestal alcanzado por los diecinueve departamentos en el quinquenio (1995-1999). En este sentido, sin considerar los cuatro casos que no presentan déficit, se puede sostener que Florida, Durazno, Río Negro, Flores, Montevideo, Soriano, Salto y Colonia, se encuentran por debajo del promedio. Con el mismo criterio, si calculamos la media para estos departamentos, se puede definir un subgrupo que se posicionaría en segundo lugar detrás de Lavalleja, Maldonado, Paysandú y San José. Estos son: Flores, Montevideo, Soriano, Salto y Colonia (ver cuadro III).

5.3.2 De los sistemas de partidos departamentales

Con respecto al análisis de los sistemas de partidos departamentales de Lavalleya y Treinta y Tres conviene advertir sobre los alcances de la presente investigación, que solamente intenta controlar los aspectos formales de los sistemas de partidos departamentales y no se involucra directamente con los procesos políticos. Sin duda que estos procesos son importantes. Tanto en lo que tiene que ver con las negociaciones entre fracciones y partidos hacia el interior del proceso legislativo como en la definición de la agenda departamental, entre otras cosas de similar relevancia. Pero por la naturaleza de este trabajo⁴⁵, se optó por concentrar el análisis en las organizaciones burocráticas de las intendencias, incluyendo a los sistemas de partidos departamentales en función del *formato* y la *articulación legislativa*, para uno y otro caso.

Por *formato* entiendo la cantidad efectiva de partidos presentes en los ámbitos electoral y legislativo; mientras que por *articulación legislativa* me refiero a cómo se relacionan estos partidos en la lógica del gobierno, desde el punto de vista de su peso relativo en el legislativo departamental. A estos efectos es relevante observar en primer lugar cuáles son los actores que componen el gobierno y la oposición. En segundo lugar, qué grado de fraccionalización interna y qué nivel de disciplinamiento ostenta el partido del Intendente a la hora de votar los principales decretos en la Junta Departamental⁴⁶.

La hipótesis que sostengo es que tanto Lavalleya como Treinta y Tres tuvieron para el período sistemas de partidos departamentales muy similares, más en el *formato* del sistema que en la *articulación legislativa*.

Con respecto al *formato*, puede afirmarse que existe gran similitud entre los departamentos (ver cuadro IV). A estos efectos se ha tomado en cuenta el número efectivo de partidos departamental (NEP) como índice de fragmentación del sistema de partidos departamental, calculado a escala legislativa y electoral⁴⁷. Si se observan los datos para el ámbito electoral, se nota que corresponden a un formato de dos partidos y medio, con leve superioridad en el NEP de Treinta y Tres sobre Lavalleya. Por su parte, en el ámbito legislativo, debido al sistema de mayoría automática, se produce una fuerte restricción en el NEP; no obstante ambos casos alcanzan idéntico resultado (NEP = 2,35), lo que confirma un formato que no alcanza los dos partidos y medio para los dos departamentos, indicando bajos niveles de fragmentación. Más aún, si se tiene en cuenta la distribución de las bancas, se observa que, para ambos casos, el Partido Nacional obtiene 16 bancas, el Partido Colorado 12 y el Frente Amplio 3 (Ver Resultados electorales y proclamaciones en Anexos).

⁴⁵ Me refiero a las limitaciones de tiempo y de recursos con las que cuenta la presente investigación.

⁴⁶ No fue posible medir en esta instancia de la investigación el grado de disciplinamiento de los partidos gobernantes, debido principalmente a la ausencia de registros que permitieran individualizar quienes se oponen y quienes apoyan los decretos departamentales. Esto es así debido a que, salvo que se solicite expresamente por parte del cuerpo legislativo departamental, generalmente no se toma nota de este aspecto, reduciéndose las actas de votación a cuántos ediles votan a favor y cuántos en contra. De todos modos, los decretos presupuestales fueron aprobados por unanimidad en el caso de ambos GIDs. Teniendo en cuenta todo esto, se optó por medir el nivel de fraccionalización interna de los partidos gobernantes como indicador de cohesión interna.

⁴⁷ Acerca de la conformación del NEP, se ha seguido el modelo utilizado por Buquet, Chasquetti y Moraes para el caso uruguayo. Ver Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998.

CUDRO IV

Índice de fragmentación partidaria departamental a escala legislativa y electoral (1995)

	Lavalleja	Treinta y Tres
NEP (Junta Departamental)	2,35	2,35
NEP (electoral)	2,55	2,64

Elaboración propia en base a datos de "Elecciones del 27 de noviembre de 1994", 1999.

Con respecto a la *articulación legislativa*, se toma en cuenta el número efectivo de fracciones al interior del partido de gobierno (NEF), como índice supletorio de cohesión partidaria⁴⁸. Acerca de la *articulación legislativa*, existen algunas diferencias que a mi juicio no alteran el punto de partida, que es lo que aquí se pretende demostrar. En otros términos, si bien se verifica un mayor nivel de fraccionalización interna para el partido del Intendente en el departamento de Treinta y Tres, no puede decirse que dicha diferencia constituya un factor potencial de bloqueo legislativo (ver cuadro V). Esto es así porque la fraccionalización del partido de gobierno se encuentra dentro de niveles moderados⁴⁹. Así mismo, es mayor que en Lavalleja. No obstante, ambos gobiernos departamentales lograron aprobar sus presupuestos quinquenales por unanimidad, lo que confirma lo obvio: al comienzo del período de gobierno, estaban dadas las condiciones de gobernabilidad necesarias para la implementación de políticas por parte de ambas intendencias.

CUDRO V

Índice de fraccionalización interna del partido del Intendente a escala legislativa (1995)

	Lavalleja	Treinta y Tres
NEF (Partido Nacional) ⁵⁰	2,56	3,46

Elaboración propia en base a datos de "Elecciones del 27 de noviembre de 1994", 1999.

Por otra parte, es necesario expresar algunas apreciaciones sobre diferencias existentes entre los casos de Lavalleja y Treinta y Tres. En particular se puede decir que son factores que estando presentes en Lavalleja, se encuentran ausentes en Treinta y Tres. En Lavalleja, el Intendente Héctor Leis logró aglutinar a la gran mayoría de su partido tras su candidatura, mientras que el Intendente de Treinta y Tres Walter Campanella fue elegido como consecuencia de haber obtenido la mayoría relativa dentro de su partido (ver Resultados electorales y proclamaciones en Anexos). Al mismo tiempo, Leis fue reelecto mientras que Campanella irrumpió como candidato de la fracción gobernante del Partido Nacional⁵¹, lo que si bien puede leerse como

⁴⁸ El NEF se utiliza aquí de manera supletoria del índice de disciplina partidaria del partido de gobierno, ya que como se expresó anteriormente, no es posible calcular este indicador para el ámbito departamental. No es válido suponer que la disciplina partidaria se produce en función del grado de fraccionalización. Sin embargo, es posible suponer que a niveles de fraccionalización extremos, la disciplina partidaria en el ámbito legislativo sea más difícil de alcanzar.

⁴⁹ En el sentido que no se constata una fraccionalización extrema.

⁵⁰ Para el cálculo del NEF se tomaron como unidades fraccionales las hojas de votación con representación en la Junta Departamental.

⁵¹ La elección de Walter Campanella significó la reelección, no sólo del Partido Nacional sino también de la lista 30 y del Movimiento Nacional de Rocha como fracción gobernante en el departamento de Treinta y Tres, aunque posteriormente, el Intendente se alejara del sector y se incorporara a Nueva Fuerza Nacional, conjuntamente con el Intendente de Lavalleja y otros intendentes blancos.

un factor de continuidad, no puede entenderse en el mismo sentido que en Lavalleja, donde la reelección recae sobre la persona. Esta diferencia adquiere relevancia si se tiene en cuenta que el Intendente es una figura institucional con mucho poder⁵², y que la gestión de gobierno, depende en gran medida de su capacidad política, en todos los sentidos en que ésta pueda definirse.

En segundo lugar, es importante mencionar la sucesión en el cargo de Intendente que se produce como consecuencia de la muerte de Héctor Leis en 1997. La asunción de Alejandro Giorello como Intendente de Lavalleja a partir de entonces va a traer aparejado un nuevo realineamiento de las posiciones políticas al interior del Partido Nacional en ese departamento. Lo mismo sucede en Treinta y Tres, donde se van a ir produciendo distanciamientos desde el propio sector político que impulsó a Campanella a la Intendencia Municipal⁵³.

En síntesis, lo importante es recalcar que en ambos casos se producen fuertes similitudes a nivel del *sistema de partidos departamental*, principalmente en lo que se refiere al *formato*. En cuanto a la *articulación legislativa* es importante señalar que aún existiendo importantes diferencias, al momento del comienzo del período de gobierno están dadas las condiciones de gobernabilidad del sistema. En teoría, esto debiera favorecer el margen de acción y la capacidad de diseño e implementación de políticas por parte de los ejecutivos departamentales.

5.3.3 De la relación de las intendencias con el Gobierno Central

La relación de los Gobiernos Departamentales con el Gobierno Central, en particular de los intendentes con el Presidente de la República, resulta clave para entender las diferencias que en mayor o menor grado se dan entre los departamentos respecto a las capacidades de financiamiento de los programas presupuestales. En este sentido, la asignación central que los Gobiernos Departamentales reciben como partidas del presupuesto nacional, conjuntamente a los distintos convenios de cooperación financiera e inversión entre los departamentos y las agencias del Gobierno Central, constituyen recursos que muchas veces dependen del relacionamiento entre los actores políticos y los gerentes de las agencias estatales. Estas relaciones intergubernamentales conforman una red donde se mezclan aspectos institucionales con otros que tienen que ver con la predisposición de los interlocutores a cooperar, esto es, a facilitar los canales de acceso a créditos y posibilidades de financiamiento, entre otras cosas. En ese entramado de conductos también debe incorporarse la capacidad que poseen los actores para optimar los beneficios de acuerdo a sus objetivos, que muchas veces no se concentran en la dimensión de las políticas públicas, sino que se orientan hacia la competencia por los réditos electorales. Esta capacidad de los actores depende en gran medida de la experiencia de los mismos en los ámbitos de gobierno y de su capacidad de gestión y de asesoramiento técnico. Pero, dada la asimetría institucional que se da entre el Gobierno Central y los Gobiernos

⁵² En el sentido de las potestades que la Constitución le otorga para desarrollar la tarea de gobierno.

⁵³ A mediados del período, el Intendente Campanella se incorpora Nueva Fuerza Nacional, fracción que se integra a la competencia electoral en el ámbito nacional, integrada por varios intendentes blancos. Este hecho, junto con la dinámica que fue adquiriendo la característica del gobierno de Campanella, produce quiebres en la interna del sector departamental por el que fue electo en 1994.

Departamentales en favor del primero, en algunos casos suelen predominar los aspectos político-partidarios sobre los demás.

No es posible cuantificar en qué medida esto se produce, es decir, si realmente sucede en todos los casos o si es un aspecto marginal en el relacionamiento entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. Pero al menos, el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo, constituye un claro ejemplo donde la dinámica de cohabitación y conflicto⁵⁴ tiende a reproducirse. Por lo tanto, es importante a la hora de tratar de analizar el problema del déficit presupuestal de las intendencias, controlar esta variable. Para ello, pienso que el partido y la fracción a la que pertenecen los intendentes y el Presidente de la República, constituyen el indicador más próximo; donde se supone que un intendente del mismo partido y la misma fracción que el Presidente de la República mantienen una relación de máxima cooperación.

En los casos de Lavalleja y Treinta y Tres, donde ambos intendentes pertenecen al Partido Nacional y se alinean a escala nacional dentro de la misma fracción⁵⁵, cabe preguntarse –en base a los criterios que se han definido antes– cómo se da el relacionamiento con el Gobierno Central, donde el Presidente pertenece al Partido Colorado, y por lo tanto, a otra fracción. Se puede suponer que al estar integrado el Partido Nacional a la coalición de gobierno en el ámbito nacional, no se produciría entre las intendencias blancas y el Gobierno Nacional una dinámica de conflicto. Este aserto parece bastante plausible, si bien es cierto que no debiera agotarse en él la discusión.

Si se avanza hasta el nivel fraccional, es importante señalar que el sector de los Intendentes blancos, nucleado en torno a Nueva Fuerza Nacional, surge como un nuevo grupo político con mayor independencia del gobierno nacional, ya que no integra ningún ministerio y no forma parte de la constitución de la coalición al inicio del período⁵⁶. No obstante, parece claro que al iniciarse el mismo a partir del primero de marzo de 1995, no aparece como factible la posibilidad de una relación conflictiva entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres con el Gobierno Central.

Por último, es importante recalcar que los intendentes de Lavalleja y Treinta y Tres, al pertenecer al Partido Nacional y haber formado parte de la formación de Nueva Fuerza Nacional, de acuerdo a los criterios definidos anteriormente, sea cual fuera la relación de estos con el Gobierno Central, en ambos casos se trata de un mismo tipo de relacionamiento. Dicho de otro modo, más allá de definir la relación de estas intendencias con el Gobierno Central, la misma parece constituir una similitud para ambos casos.

⁵⁴ Sobre la cohabitación y el conflicto mantenido en el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo como consecuencia del ascenso del Frente Amplio a partir de 1989, véase Constanza Moreira y Alicia Veneziano, 1996.

⁵⁵ Esto será así a partir de la segunda mitad del período, aunque inicialmente, ambos intendentes pertenecen a fracciones no herreristas del Partido Nacional.

⁵⁶ Conviene recordar que el grupo de los intendentes blancos surge como un sector político que pretende diferenciarse de las elites partidarias y del gobierno de coalición, realizando importantes objeciones programáticas y a la conducción del partido Nacional.

5.3.4 De la base fiscal de los departamentos

Por último es necesario referirse a la base fiscal de los departamentos, entendida como el universo potencial donde recae la tributación departamental⁵⁷. Al referirme al universo potencial me estoy refiriendo a la base tributaria de los Gobiernos Departamentales, esto es, a la composición de la estructura de recaudación en relación con los bienes y servicios gravables existentes en el departamento. El adjetivo “potencial” está indicando que se excluye de la definición el nivel de morosidad existente. Esto atiende a la propia definición del concepto de base fiscal, donde la morosidad es un factor exógeno a la base fiscal propiamente dicha. En otros términos, interesa saber sobre qué bienes y servicios recae la estructura tributaria y no en qué medida la recaudación se produce efectivamente⁵⁸.

A los efectos de comparar la base fiscal de ambos departamentos se atenderá en primer lugar a los indicadores de actividad económica de los departamentos y en segundo lugar a la estructura de ingresos de los presupuestos departamentales respectivos. El objetivo es verificar en qué medida ambos departamentos son comparables en este sentido, puesto que una diferencia importante en torno a la conformación económica de los mismos, impacta directamente sobre la estructura de ingresos y la gestión financiera de las intendencias. Si lo que se busca es tratar de explicar el problema del déficit presupuestal mediante la óptica organizacional de las administraciones departamentales, debe tenerse cuidado de que no exista una base fiscal heterogénea entre los departamentos cuyas intendencias se plantea comparar. En otras palabras, debe prevenirse la posibilidad de comparar “departamentos ricos” con “departamentos pobres”, cuando lo que se trata de explicar es el desempeño financiero de las administraciones municipales.

El principal indicador de actividad económica departamental es el producto bruto interno de los departamentos por habitante (PBI *per cápita*). Las cifras en dólares para el año 1998 muestran que no existen mayores diferencias entre Lavalleya y Treinta y Tres, y que por el contrario, son relativamente similares⁵⁹ (ver cuadro VI). Estos datos estarían sugiriendo que los medios de recaudación operarían en ambos casos sobre estructuras económicas similares en términos globales.

Al mismo tiempo, es importante subrayar que la asignación presupuestal por habitante prevista originalmente para el quinquenio por parte de las intendencias, es muy similar (1396 dólares en el caso de Lavalleya y 1337 en Treinta y Tres). Esto sugiere que aún en el caso que existieran diferencias en cuanto a la configuración del sistema económico departamental, no se producen asimetrías en la asignación presupuestal *per cápita*.

Por último, conviene señalar cuáles son los mecanismos de tributación establecidos por las intendencias de acuerdo a la Constitución de la República, y cuál es el peso relativo que estos tienen en la estructura presupuestal, para los casos de Lavalleya y Treinta y Tres.

⁵⁷ Por tributación departamental me estoy refiriendo a los tributos, precios, tasas y “otros” que están definidos en el presupuesto de ingresos para ambas intendencias. La definición de estos componentes en el presupuesto determinan lo que aquí llamo “estructura tributaria departamental”.

⁵⁸ Obviamente, la recaudación y el índice de morosidad tienen que ver con la estructura tributaria departamental. Pero verificando que las estructuras tributarias de Lavalleya y Treinta y Tres son similares en cuanto al peso relativo de sus componentes sobre el presupuesto de ingresos, entonces la morosidad se transforma en un indicador negativo de gestión financiera.

⁵⁹ Para una vista general del PBI *per cápita* por departamentos en 1998, ver cuadro XV.

CUDRO VI

Indicadores de Base Fiscal departamental para Lavalleja y Treinta y Tres (1995-1999)

	Lavalleja	Treinta y Tres
Población departamental	61.085 habs.	49.502 habs.
Presupuesto quinquenal en dólares de 1995	85.292.664	66.164.457
Asignación presupuestal en dólares por habitante	1396	1337
PBI departamental en U\$S (1998)	246.928.000	240.880.000
PBI <i>per cápita</i> (1998)	4042	4866

Nota: Para 1995 se tomó el dólar promedio para ese año (Elaboración propia en base a datos publicados por el Semanario *Búsqueda*) Los datos poblacionales y de PBI departamental fueron tomados de Fernando Filgueira y Juan Andrés Moraes (investigadores) *PNUD*, 1999; los datos de PBI son calculados para el año 1998 en dólares del mismo año.

La estructura presupuestal de ingresos de ambas intendencias indica que los ingresos se producen por concepto de tributos, tasas, precios y otros de menor significación, aparte de la asignación central que proviene del gobierno nacional. Dentro de los recursos propios, existen algunos tributos que predominan sobre el resto de la estructura tributaria. Estos son, la Contribución Inmobiliaria Rural, La Contribución Inmobiliaria Urbana y Suburbana, la Patente de Rodados y el gravamen a semovientes, conocido por el nombre de "impuesto a los remates ganaderos". Entre otros gravámenes, estos son los que más se destacan por la cantidad de recursos que representan en la estructura global de ingresos de los presupuestos departamentales de las intendencias, en ambos casos, por encima del 60 % de los recursos propios previstos (ver cuadros 3, 11 y 12 en Anexos).

Por último, conviene señalar una importante diferencia que hace a la estructura presupuestal de ingresos, según recursos propios o recursos nacionales. Si bien ambas intendencias prevén una asignación presupuestal por habitante muy similar, sin embargo la composición de esa asignación es radicalmente distinta, puesto que en el caso de Lavalleja, algo más que el 20 % proviene del gobierno nacional, mientras que en Treinta y Tres los recursos nacionales ascienden al 43,20 %, lo que implica más que el doble (ver cuadro VII). Esto indica una mayor dependencia de la IMTT de los recursos del gobierno nacional, mientras que la IML se podría considerar como más independiente. De todos modos, no es el caso investigar aquí el grado de independencia o dependencia que mantienen las intendencias con el gobierno nacional. Como ya se expresó, el marco institucional indica que se trata de una relación asimétrica. Lo que sí importa a los efectos de la presente investigación, es que en caso de que los recursos nacionales no llegaran a las intendencias en tiempo y forma, seguramente la IMTT estaría siendo mayormente afectada que la IML, constituyendo un motivo de presión financiera. Sin embargo, como se argumentará más adelante, existen razones para pensar que un déficit tan abultado como el de la IMTT no puede explicarse solamente por "incumplimientos" por parte del Gobierno Central.

CUADRO VII
Presupuesto de ingresos según origen de los
recursos en las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres

	IMTT	IML
Ingresos propios	56,80 %	79,51 %
Ingresos nacionales	43,20 %	20,46 %

Fuente: Junta Dptal. de Treinta y Tres y Tribunal de Cuentas de la República.

En suma, puede afirmarse que existen similitudes importantes entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres en cuanto a la estructura económica de sus departamentos en términos globales (PBI *per cápita* relativamente similar⁶⁰), al mismo tiempo que en términos de asignación presupuestal *per cápita* y estructuración interna del presupuesto de ingresos. Todo ello estaría indicando que no existen grandes diferencias en la base fiscal de ambos departamentos y que las diferencias en el resultado financiero de ambas gestiones de gobierno no pueden atribuirse a diferencias existentes en este orden.

5.3.5 Resumen de las similitudes existentes entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres

En resumen, puede sostenerse que las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres durante el período 1995-1999 mantienen importantes semejanzas en cuanto a los sistemas de partidos de uno y otro departamento, la base fiscal de los mismos, y el tipo de relacionamiento que en ambos casos mantuvieron con el Gobierno Central.

Sobre los sistemas de partidos departamentales, cabe expresar que en lo que tiene que ver al *formato* del sistema, las semejanzas son casi idénticas, tanto en el número efectivo de partidos electoral y legislativo como en lo referente a la distribución de las bancas por partido político. Donde la semejanza no se produce es cuando se analiza la fraccionalización interna del partido gobernante, donde se verifica que en Treinta y Tres el fraccionamiento es mayor que en Lavalleja, aunque en términos moderados. Esto podría estar indicando que potencialmente, los problemas de indisciplina en el partido de gobierno son mayores en el caso de Treinta y Tres que en Lavalleja. No obstante, al momento de iniciarse el período de gobierno en ambos departamentos, la *articulación legislativa* es muy similar, y los partidos de gobierno logran aprobar los presupuestos quinquenales sin problemas. Por otra parte, el marco institucional dificulta en extremo la configuración de bloqueos de gobierno, tal como suelen producirse en el ámbito nacional.

En lo que tiene que ver con el relacionamiento de las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres con el Gobierno Central, puede sostenerse que en ambos casos se trata de un mismo tipo de relación. Definitivamente queda descartada la posibilidad del conflicto, tal como se da en situación de cohabitación, en particular en Montevideo desde que el Frente Amplio alcanzó la Intendencia Municipal. El hecho que el Partido Nacional sea miembro activo de la coalición de gobierno, hace que se asegure por lo menos un mismo

⁶⁰ Si bien las cifras de PBI *per cápita* son diferentes, si se observan los valores para todos los departamentos se concluirá que constituyen más bien una similitud que una diferencia. Pero es más significativo el hecho que sea mayor en Treinta y Tres, donde precisamente se observa una gestión financiera deficitaria, en contraposición a lo que sería esperable comúnmente.

tipo de relación de las intendencias blancas con el Gobierno Central, y que esta relación no sea en exceso conflictiva.

Por último, en lo que respecta a la base fiscal de los departamentos tal como se definió aquí, no existen grandes diferencias que hagan suponer que estamos ante un par de intendencias no susceptibles de ser comparadas. En otros términos, sin saber demasiado sobre la estructura económica de los departamentos de Lavalleja y Treinta y Tres, el hecho que ambos compartan un nivel de PBI por habitante más bien similar, sugiere que estamos ante dos departamentos que ostentan un mismo nivel económico en términos globales⁶¹.

Quiere decir que no se constatan entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres durante el período 1995-1999 mayores diferencias sobre los sistemas de partidos departamentales, el tipo de relacionamiento con el Gobierno Central y la base fiscal de uno y otro departamento. Si estas variables, evidentemente asociadas a la capacidad de gestión de las intendencias, han sido controladas garantizándose la semejanza en sus valores para ambos departamentos; ¿dónde se encuentra entonces la diferencia crucial que permita comprender por qué se produce un déficit tan abultado en la IMTT y una situación opuesta en la IML? La hipótesis planteada aquí sostiene que existen diferencias en el orden burocrático de ambas intendencias. Factores que repercuten directamente sobre la racionalidad burocrática y la capacidad administrativa para implementar cualquier tipo de políticas. Cuando se altera la racionalidad burocrática, porque los principios de organización no están claros o han sido removidos sin conservar los preceptos de cientificidad de la organización, entonces se producen problemas de burocratización excesiva e irracionalidad de la administración, alterando hasta la propia cultura del servicio civil, tornándolo automáticamente ineficiente. Esto sin duda tiene que ver con el problema del déficit presupuestal en la IMTT, ya que se está asumiendo que la irracionalidad administrativa en este caso ha reproducido una dinámica basada en el burocratismo y el déficit de la gestión. ¿Pero cuáles son las constataciones empíricas que hacen que esta hipótesis sea realmente plausible? A continuación se desarrollan los hallazgos empíricos que hacen suponer que la diferente articulación burocrática en uno y otro caso se encuentra asociada a la diferencia en el resultado presupuestal verificado para la IML y la IMTT durante el período 1995-1999.

6. LAS INTENDENCIAS DE LAVALLEJA Y TREINTA Y TRES BAJO LA ÓPTICA ORGANIZACIONAL

6.1 Aspectos presupuestales y organizacionales de las intendencias

En primer lugar conviene ahuyentar cualquier hipótesis acerca de que las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres hayan desarrollado procesos de reforma administrativa en el sentido del *Nuevo Gerenciamiento Público*. Del análisis presupuestal y del resto de las fuentes analizadas en este trabajo, no se puede afirmar que existan procesos de tercerización importantes ni grandes cambios en el número de empleados municipales. Los comandos de autoridad contemplan la jerarquización prevista en el modelo *tradicional* de administración

⁶¹ Inclusive, el PBI *per cápita* es superior en el caso de Treinta y Tres; por lo tanto, no puede explicarse la performance financiera diferencial de las intendencias por este indicador.

pública y no se verifican estructuras horizontales y descentralizadas de administración, al menos luego del análisis de los organigramas y de las normas que regulan el funcionamiento de las burocracias de las intendencias. La presunción de que esto es así es más clara en el caso de la IMTT, donde su presupuesto quinquenal es más explícito con respecto a los principios de organización del Gobierno Departamental en general. Esto se da tanto en la dimensión funcional como en la dimensión que tiene que ver con los mecanismos de carrera e inclusión de personal. La siguiente cita es prueba del primer punto: “... *Una organización es funcional, cuando sus unidades orgánicas corresponden a las funciones y actividades que debe cumplir en la entidad. Por lo tanto debería haber un Departamento para cada función y una Dirección para cada actividad...*”⁶²

Acerca de los mecanismos de carrera burocrática, el presupuesto quinquenal de la IMTT expresa que “...*cada Grupo Ocupacional estará integrado por una o más carreras en las que un conjunto de cargos con tareas de naturaleza similar estarán ordenados verticalmente y diferenciados entre sí por los niveles de autoridad, complejidad y responsabilidad...*”⁶³ Quiere decir que, a juzgar por el contenido de las normas presupuestales y por el léxico empleado en las mismas, los principios de organización presentes se recuestan claramente sobre el modelo *tradicional* de administración pública. Existen razones para pensar que en el caso de la IML los principios de organización son similares, aunque como se explicará más adelante, el grado de implementación de los mismos constituye una diferencia de significación.

Por lo tanto, el éxito obtenido por la IML en el ámbito de la gestión financiera no debe atribuirse al desarrollo de pautas *manageriales* en la administración y el conjunto de la burocracia, al menos en el sentido de haber transformado y sustituido las estructuras burocráticas tradicionales. La hipótesis que aquí se defiende es que, más que el modelo de organización que se adopte, importa cómo este ha sido adoptado y en qué medida son implementados los principios de organización, en este caso por las intendencias. De esto dependerá el grado de racionalidad organizacional que asuman, y en consecuencia, el éxito o fracaso en alcanzar sus objetivos de políticas, dentro de los que se encuentra el equilibrio presupuestal.

Este último punto es muy importante, ya que no puede sostenerse que el GD de Treinta y Tres no haya incluido en su presupuesto quinquenal explícitamente el deseo de alcanzar resultados presupuestales de equilibrio. En el mismo se expresa la necesidad de destacar “...*la importancia que adquiere el proceso de evaluación presupuestaria (...) que comprende: el análisis del grado de cumplimiento de los objetivos y las metas previstas y el estudio de la eficiencia en el empleo de los recursos asignados al programa; la determinación y especificación de las causa que han provocado variaciones en el cumplimiento de las metas proyectadas, o la gestión deficiente de los recursos asignados; y la definición de las medidas correctivas que deben tomarse para mejorar la gestión administrativa o solucionar las deficiencias observadas...*”⁶⁴ Parece claro que para desarrollar una evaluación presupuestal de estas características es imprescindible un mínimo de capacidad burocrática, es decir, que debe contarse con recursos humanos y tecnológicos que sean capaces de

⁶² Ver Presupuesto Quinquenal de la IMTT, 1995, pág. 6.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

detectar los resultados y las variaciones en los programas que se implementan, para entonces recurrir a los mecanismos correctivos necesarios.

Sin embargo, en el caso de la IML el objetivo del equilibrio presupuestal aparece explícitamente ligado a una decisión política que asocia el presupuesto de gastos por concepto de inversión al monto de recursos efectivamente percibido por la asignación del Gobierno Central. En este sentido, el artículo 12° del presupuesto quinquenal de la IML expresa que *“en caso de no obtenerse asistencia financiera del Gobierno Central, o (esta se vea disminuida) respecto a lo previsto, se disminuirán las partidas asignadas a proyectos de inversión en igual cuantía.”*⁶⁵

A nivel presupuestal, los montos destinados a los programas de inversión se encuentran en el entorno del 40 % del total de gastos en ambas intendencias (ver cuadro VIII); sin embargo, la IML cuenta con un mayor grado de independencia respecto a la asignación central: mientras que la IMTT prevé en su presupuesto invertir con arreglo al total de recursos provenientes del Gobierno Central, la IML prevé invertir utilizando también recursos propios (ver cuadro VII).

CUADRO VIII
Asignación presupuestal por programa
en las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres

	IMTT	IML
Funcionamiento	60,30 %	57,14 %
Inversiones	38,00 %	42,22 %

Fuente: Junta Dptal. de Treinta y Tres y Tribunal de Cuentas de la República.

No obstante, parece claro que independientemente de la estructura presupuestal, cuando los recursos menguan, ya sea por morosidad existente en el departamento o por retraso u omisión de la asignación central, el impacto recae directamente sobre la paralización de las inversiones. Visto de otro modo, el hecho que todos los programas de funcionamiento estén financiados con el 100 % de los recursos propios en el caso de la IMTT, constituye un factor potencial de riesgo, ya que basta que exista una rebaja en la recaudación para que, o se traspasen recursos de inversiones a los programas de funcionamiento, o se contraigan deudas aumentando el déficit presupuestal. Entonces, la estructura presupuestal también constituye un indicador del riesgo en el que incurren las intendencias para contraer déficit.

Otro indicador de rigidez, entendiendo por rigidez la dificultad existente para modificar la asignación de recursos a la baja en situaciones de descenso de la recaudación, es la asignación presupuestal prevista por concepto de sueldos y cargas sociales (Rubros 0 y 1, respectivamente). Ya que por ley los salarios de los funcionarios públicos no pueden ser rebajados, el monto total del presupuesto destinado a sueldos se convierte en un fuerte indicador de nivel de rigidez. En este sentido, se observa que la IMTT destina alrededor de un 10 % más que la IML sobre sus recursos propios a pagar sueldos de sus funcionarios. Al mismo tiempo –si bien no se conocen estos indicadores a nivel del resto de las intendencias–, intuitivamente se puede pensar que es

⁶⁵ Ver Art. 12° del presupuesto quinquenal de la IML, 1995.

un porcentaje bastante alto (ver cuadro IX), ya que ante caídas en la recaudación importantes, como además se ha argumentado que ha sucedido en el caso de la IMTT⁶⁶, todo lo recaudado se estaría destinando sólo a pagar salarios. De hecho, el déficit presupuestal es una estrategia de supervivencia que garantiza que las intendencias continúen funcionando, a costa de deteriorar los gastos en los programas de inversión. El resultado es el estancamiento y la parálisis en todo lo que tiene que ver con las políticas públicas destinadas a promover el desarrollo local.

CUADRO IX

Asignación presupuestal por concepto de sueldos en las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres (porcentajes sobre recursos propios)

	IMTT	IML
Rubro 0 (Retribuciones Personales)	62,33 %	55,28 %
Rubro 1 (Leyes sociales)	10,90 %	8,53 %
Total (Rubros 0 y 1)	73,23 %	63,81 %

Fuente: Junta Dptal. de Treinta y Tres y Tribunal de Cuentas de la República.

En síntesis, es posible afirmar que en las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres no se han producido reformas administrativas inspiradas en el modelo del *Nuevo Gerenciamiento Público*: no se constatan reducciones en la plantilla del personal de significación⁶⁷; no se verifican alteraciones en la estructura piramidal de las burocracias; no se registra información que asegure que se han desarrollado procesos de tercerización importantes⁶⁸. En suma, existen similitudes en cuanto al modelo organizacional que adoptan las intendencias, aunque como se verá más adelante, existen marcadas diferencias en la implementación de los principios de organización y en la distribución funcional de los recursos humanos.

En cuanto a la estructura de los presupuestos, se constata un similar nivel de inversión proyectado (en torno al 40 % sobre el presupuesto total), aunque existen distintos grados de rigidez que tienen que ver con los rubros destinados a salarios, medidos como porcentaje sobre recursos propios. Esto está conectado con la existencia de una mayor dependencia financiera ante el Gobierno Central por parte de la IMTT respecto a la IML, lo que en situaciones de descensos en la recaudación y la asignación central, repercute directamente sobre la performance de la gestión y el equilibrio presupuestal.

Pero, ¿cuáles son las diferencias en la implementación de los principios de organización que van a impactar sobre el resultado financiero diferencial obtenido por las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres? Para comprender esta interrogante se analizan a continuación un conjunto de variables que tienen que ver con

⁶⁶ Recurrentemente durante su gobierno, el Intendente de Treinta y Tres Walter Campanella aludió a los altos niveles de morosidad existentes. También es un argumento que en general suelen manejar el resto de los intendentes para explicar las tensiones financieras a las que se encuentran sometidos sus departamentos.

⁶⁷ Si bien en el caso de la IMTT se constata una reducción en la plantilla del personal, como se argumentará más adelante esta no parece haber sido suficiente. Al mismo tiempo, es importante señalar que el último registro de la ONSC es al 30 de junio de 1999. Cabría esperar entonces, que en muchos departamentos se estuviera procesando un aumento en la plantilla "real" de empleados municipales, ya que 1999 constituye un año electoral que se extiende hasta mayo del 2000.

⁶⁸ Al menos desde el punto de vista de las normas presupuestales, no se constatan estrategias en este sentido.

el grado de racionalidad organizacional alcanzado por las intendencias y en particular con el nivel de capacidad administrativa de las mismas.

6.2 Evolución y composición del empleo público municipal

El análisis de la conformación del empleo municipal y de la evolución que este ha tenido en el tiempo puede desarrollarse sobre la base de diferentes indicadores. En primer lugar, atendiendo al número de funcionarios públicos existentes en 1999 con relación a los registros anteriores. En esta instancia se consideran solamente los empleados municipales definidos como funcionarios públicos; estos son los funcionarios presupuestados, los contratados, y por último los eventuales o zafrales⁶⁹.

En segundo lugar, puede considerarse lo que aquí denomino el empleo municipal total de las intendencias, esto es, la suma de los funcionarios públicos que actúan en las intendencias más los empleados que no son considerados funcionarios públicos (becarios, pasantes, y empleados por concepto de arrendamiento de obras⁷⁰).

Por último, se considera la evolución del número de funcionarios públicos a escala departamental para el período 1985-1999. En este caso, se incluye también a los funcionarios públicos que actúan en la órbita de las Juntas Departamentales de los departamentos de Lavalleja y Treinta y Tres.

En lo referido al número de funcionarios públicos y a su evolución para el quinquenio 1995-1999, existen datos relevados por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) que permiten comparar los valores registrados para los años 1997 y 1999.

A los efectos de que los datos puedan ser comparables se optó por construir un indicador que de cuenta de la cantidad de empleados municipales con relación a la población departamental, lo que es válido para poblaciones homogéneas desde el punto de vista cuantitativo.

La primera constatación del análisis de los datos de 1997 es que ambas intendencias se encuentran por encima de la media, tanto si se considera sólo a los funcionarios públicos como al total del empleo municipal (funcionarios públicos más becarios, pasantes, arrendamientos de obra y otros). Si se toma en cuenta solamente el número de funcionarios públicos, ambas intendencias registran cifras similares sobre la cantidad de funcionarios cada mil habitantes (19,56 en la IML y 19,72 en la IMTT), ubicándose consecutivamente en el ranking del total de las intendencias (IML en el puesto 11 y la IMTT en el puesto 12). (Ver cuadro 21 en Anexos).

Sin embargo, al considerar el total del empleo municipal, esto es, el total de los funcionarios públicos de las intendencias más los becarios, pasantes y arrendamientos de obra, surgen diferenciaciones que se van a profundizar más claramente para el año 1999. Se observa que mientras la cantidad de empleados en la IML se mantiene incambiada, la IMTT aumenta a 21,39 empleados cada mil habitantes.

⁶⁹ Ver ONSC: "Informe sobre el número de cargos ocupados y funcionarios públicos", 1997 y 1999 respectivamente.

⁷⁰ *Ibid.*

Esto se explica porque la IMTT registra un significativo número de empleados en las categorías de becarios (21) y arrendamiento de obras (62), que si bien no integran la nómina de los funcionarios públicos, participan de las erogaciones que realiza la intendencia (ver cuadro 25 en Anexos). Para este último caso, el ranking general se modifica, pasando la IML a ocupar el lugar número 10, mientras que la IMTT conserva el puesto número 12. Esto hace que la IML se acerque al promedio mientras que la IMTT se aleje –aunque muy levemente– del mismo (ver cuadro 22 en Anexos).

Para el año 1999, las diferencias señaladas para 1997 se acentúan. En primer lugar, se constata que la IMTT cae en el ranking global, tanto si se considera a los funcionarios públicos como al total del empleo municipal. Sin embargo, para el primer caso, la IMTT registra una leve caída en su nómina de funcionarios públicos, pasando de 21,39 a 21,11 empleados cada mil habitantes. La IML en tanto, aumenta de 19,56 a 20,45 funcionarios públicos cada mil habitantes, aunque siempre está más cerca –aunque levemente– de la media (16,88) que la IMTT. (ver cuadro 23 en Anexos).

Si se considera el total del empleo municipal por intendencia cada mil habitantes, entonces surgen mayores diferencias. Mientras que la IML conserva el lugar número 12 en el ranking global con 20,82 empleados municipales cada mil habitantes, la IMTT cae al puesto 16 con 23,62 empleados cada mil habitantes. No sólo se aleja de la media en mayor medida que las mediciones anteriores, sino que se vuelve a separar claramente de la IML (próximo a dos empleados municipales más cada mil habitantes; ver cuadro X).

CUADRO X
Empleo Municipal total por intendencia
con relación a la población departamental (1999)

Intendencia	Total	Población	Total / 1000 hab.
1 Montevideo	9.724	1.344.839	7,23
2 San José	858	96.664	8,88
3 Canelones	4.156	443.053	9,38
4 Paysandú	1.176	111.509	10,55
5 Colonia	1.486	120.241	12,36
6 Salto	1.498	117.597	12,74
7 Rivera	1.276	98.472	12,96
8 Soriano	1.209	81.557	14,82
9 Florida	1.184	66.503	17,80
10 Cerro Largo	1.591	82.510	19,28
11 Artigas	1.452	75.059	19,34
12 Lavalleja	1.272	61.085	20,82
13 Tacuarembó	1.801	84.919	21,21
14 Río Negro	1.128	51.713	21,81
15 Flores	583	25.030	23,29
16 Treinta y Tres	1.169	49.502	23,62
17 Durazno	1.321	55.716	23,71
18 Maldonado	3.025	127.502	23,73
19 Rocha	1.921	70.292	27,33
Media = 17,41			

Elaboración propia en base a datos de la ONCS, 1999.

Otro modo de observar el comportamiento de las intendencias desde la óptica organizacional, es rastreando la evolución del número de empleados en el largo plazo. A estos efectos se propone analizar la

evolución de la plantilla de personal municipal desde 1985 hasta la última medición realizada en 1999. Para esto se presenta el *Índice Evolutivo de Funcionariado Público Departamental (IEF)*. El *IEF* indica la variación porcentual para los distintos períodos en el número de funcionarios públicos de los GDs de Lavalleja y Treinta y Tres tomando como base el año 1985 (1985 = 100). Es importante señalar que para poder extender el análisis hasta 1985, se han tomado los datos provistos por la ONCS, que se refieren al conjunto de funcionarios públicos de los Gobiernos Departamentales. Quiere decir que están incluidos en el *IEF* los funcionarios públicos de todo el gobierno departamental, esto es, los funcionarios públicos de las intendencias y de las Juntas Departamentales. Al mismo tiempo, no se incluyen los empleados municipales que no son funcionarios públicos, esto es, los becarios, los pasantes, los arrendamientos de obra y otros que no figuran en estas categorías. Si bien, hasta ahora no se ha incluido en el análisis a los funcionarios de las Juntas Departamentales, el hecho de hacerlo en esta ocasión no altera mayormente la capacidad descriptiva del *IEF*, puesto que las Juntas Departamentales pesan muy poco, tanto en la estructura presupuestal como en la cantidad de funcionarios, en relación a los ejecutivos departamentales.

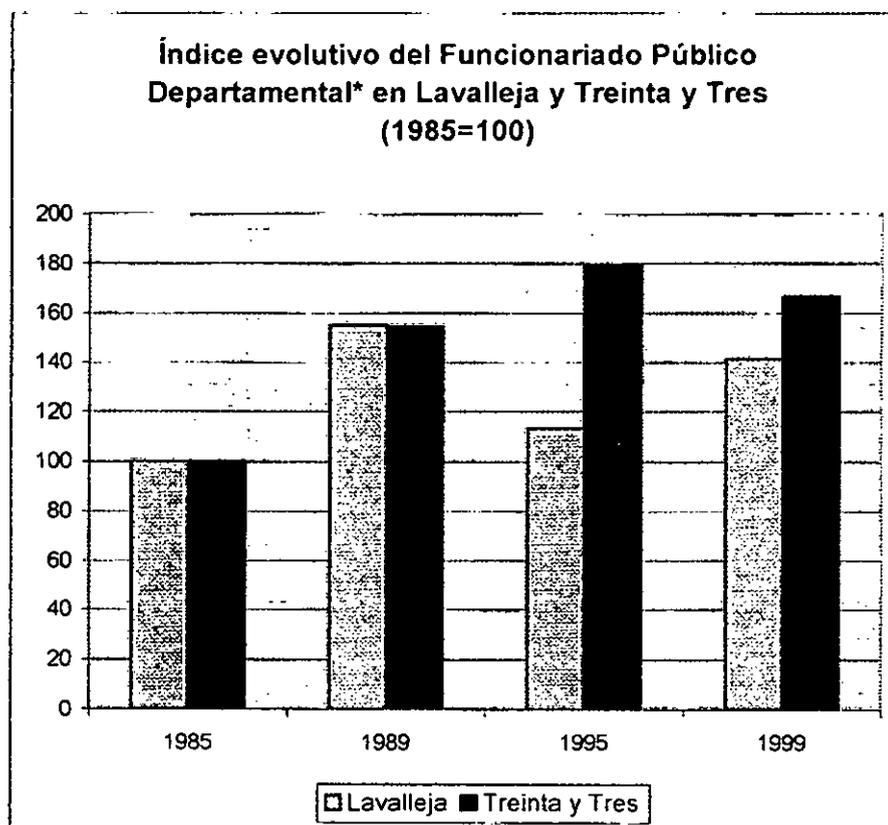
Lo importante es verificar en qué medida se alejan ambos GDs sobre el número base de funcionarios. A estos efectos se han tomado los años 1985, 1989, 1995 y 1999, para que las variaciones observadas sean sobre períodos temporales similares⁷¹.

Observando el Gráfico I se puede apreciar para el período 1995-1999 que el número de funcionarios públicos en el GD de Treinta y Tres disminuyó, mientras que en Lavalleja aumentó notoriamente. Sin embargo, respecto al número inicial de funcionarios públicos existentes en 1985, se constata que el GD de Treinta y Tres se aleja más que el GD de Lavalleja. En otros términos: si bien en el último período el GD de Treinta y Tres logró disminuir el número de funcionarios públicos y el GD de Lavalleja los aumentó, siempre este último está más cerca del punto de partida en 1985, excepto para el año 1989, donde en ambos casos se constata un aumento casi idéntico del orden de algo más del 50 %.

Respecto al problema del déficit presupuestal, se podría decir que estos datos nos dicen muy poco. No obstante pueden enunciarse algunas afirmaciones preliminares a modo de hipótesis. En primer lugar cabe mencionar que el GD de Treinta y Tres rebasa en más del 60 % su plantilla de funcionarios públicos sobre el total existente en 1985, mientras que el GD de Lavalleja lo hace en poco más del 40 %. Si bien esta información no nos dice nada sobre el gasto que estos funcionarios implican por concepto de salarios, sí puede estar indicando un aumento de la burocratización. Si esto es así podría estar indicando burocratización excesiva, lo que repercute negativamente sobre la gestión, entre otras cosas ocasionando mayores gastos de los necesarios. Si bien no se puede inferir directamente que los aumentos del funcionariado público hayan sido precisamente en la administración, parece coherente suponer que un aumento del orden del 60 % en la plantilla de funcionarios necesariamente haya requerido también de un aumento del escalafón administrativo.

⁷¹ Para una visión de la evolución del total de funcionarios públicos en los GDs de Lavalleja y Treinta y Tres tomando como referencia todas las mediciones, ver Gráfico 3 en Anexos.

GÁFICO I



* Incluye a funcionarios de las Juntas Departamentales.
Fuente: ONSC (1999)

En segundo lugar, y sin perder de vista lo anterior, cabe mencionar que, si bien hubo una disminución en la plantilla de funcionarios públicos durante el último período en el GD de Treinta y Tres, esta parece haber sido insuficiente para eliminar los problemas de burocratización. Es decir, que el esfuerzo por rebajar la plantilla de funcionarios públicos no parece haber sido suficiente. Por último, cabe volver a destacar que estos indicadores no contemplan el empleo total, lo que como se observó anteriormente, constituye una marcada diferencia entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres, aunque de relativa significación.

Por lo tanto, estos datos por sí solos nos dicen muy poco acerca de los factores que inciden sobre el déficit presupuestal. Cualquier conclusión en este sentido puede considerarse por lo menos dudosa. Por lo que, en búsqueda de esclarecer los factores que se encuentran asociados al problema del déficit presupuestal de las intendencias, deben considerarse otras variables que también tienen que ver con la estructura orgánica de las mismas.

6.3 Estructura escalafonaria de las intendencias

Desde una perspectiva global que hace de los números agregados el principal indicador considerando a la organización como un todo, no es posible despejar algunas diferencias que sí están relacionadas más significativamente con el grado de racionalidad administrativa y, por tanto, con la gestión y la performance de gobierno. Entonces se vuelve necesario indagar acerca de cómo están conformadas las intendencias como

organizaciones de gobierno. Esto implica atender a la estructura escalafonaria de las intendencias, entendida como sistema de organización de los recursos humanos, que se incorporan a los escalafones según criterios de funcionalidad y eficiencia organizacional. A estos efectos se considerará en primer lugar la estructura de salarios por escalafón, esto es, cuanto tienen previsto asignar las intendencias por concepto de salarios a los empleados municipales, en función de la ubicación de estos en la estructura escalafonaria⁷². En segundo lugar, se atiende a la distribución del total de empleados municipales por escalafón. Por último, se observan cómo se distribuyen los funcionarios públicos de las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres según escalafón y categoría de funcionario, esto es, cómo están distribuidos los funcionarios presupuestados, contratados y eventuales por escalafón.

6.3.1 Estructura de salarios de las intendencias

Para el análisis de los sistemas de sueldos por escalafón se debieron estandarizar los datos de ambas intendencias, ya que la información manejada en la presente investigación proviene de fuentes que no coinciden en el tiempo. Mientras que para la IMTT los datos provienen del presupuesto quinquenal aprobado en 1995, la información correspondiente a la IML proviene de una planilla escalafonaria enviada al Tribunal de Cuentas con motivo de la solicitud de ampliación presupuestal para los años 1998 y 1999, con fecha del primer año. Por lo tanto, debido a que los sueldos figuran originalmente en pesos uruguayos del año en que son fijados, a los efectos de que los datos sean comparables, se optó por convertir los sueldos en dólares promedio del año en que se publican los salarios originales (1995 en el caso de la IMTT y 1998 para la IML). La conversión en dólares promedio del mismo año en que fueron construidas las tablas de sueldos por escalafón por parte de las intendencias parece razonable, al menos por dos razones. En primer lugar, porque el promedio neutraliza de algún modo la evolución del dólar medido en pesos uruguayos a lo largo del año de referencia, y en segundo lugar, porque la dolarización de la economía uruguaya hace que la evolución del dólar sea la referencia principal del nivel de precios de la economía.

Las tablas de sueldos por escalafón, luego de hecha la conversión a dólares, se analizan teniendo en cuenta los sueldos promedios, máximos y mínimos por escalafón (ver cuadro XI). Esto nos permite comparar los niveles de sueldos de ambas intendencias e inferir los conceptos que operan como base para tal distribución de recursos. En otras palabras, como se verá a continuación, las diferencias que se encuentran en la asignación salarial por escalafón está suponiendo una diferencia importante entre ambas intendencias. Lo que no es muy claro, es que estas diferencias impacten directamente sobre el desempeño financiero de las intendencias. De todos modos, la asociación está presente.

⁷² Se consideran las tablas de sueldos y no el gasto efectivo por concepto de sueldos. Esto es, se analiza el nivel de sueldos por escalafón tomando como unidades los escalones de grado y no los individuos. Esta opción tiene que ver con el objetivo de alumbrar el grado de jerarquía que se le asigna a cada escalafón por parte de cada una de las intendencias.

CUADRO XI

Tabla comparativa de sueldos por escalafón en las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres

	Directivo	Profesional	Administrativo	Especializado	Oficios	Servicios
Máximo	(2284; 1920)	(689; 1344)	(537; 351)	(403; 351)	(470; 351)	(369; 351)
Mínimo	(576; 570)	(410; 570)	(302; 256)	(286; 286)	(286; 230)	(286; 230)
Promedio	(1045; 1286)	(596; 923)	(401; 306)	(353; 306)	(361; 286)	(328; 286)

Nota: Los promedios se calculan en base al total de niveles existentes en el interior de los escalafones en función de los grados establecidos por escalafón. Las cifras que se encuentran en primer lugar pertenecen a la IML y las segundas a la IMTT. Para la IML los sueldos se presentan en dólares promedio de 1998, mientras que para la IMTT los sueldos se presentan en dólares promedio de 1995.

Fuentes: Junta Departamental de Treinta y Tres y Tribunal de Cuentas de la República.

Analizando el cuadro precedente se pueden extraer algunas conclusiones preliminares. En primer término, existe mayor diferenciación salarial en la intendencia de Lavalleja; esto es, el rango de variación es mayor (2284-328) que en la Intendencia de Treinta y Tres (1920-230). Sin embargo, al analizar los sueldos promedios por escalafón, la situación se revierte, esto es, aumenta la diferenciación en Treinta y Tres (1286-286) y disminuye en Lavalleja (1045-328). Esto puede explicarse en parte con relación a lo siguiente: mientras que la IMTT paga mayores sueldos en promedio a los escalafones directivos y profesionales, estos se deprimen para los escalafones restantes. En cambio, la IML parece remunerar mejor al personal administrativo, especializado, de oficios y a los auxiliares de servicio. Esto se aprecia tanto al observar las cifras promedio como los mínimos y los máximos, que en todos los casos son mayores a los que paga la IMTT para estos escalafones (la única excepción la constituyen los mínimos del escalafón especializado que igualan en 286 dólares). Contrariamente, los sueldos promedios son mayores en la IMTT para los escalafones superiores de la administración (Directivos y Técnico-profesionales).

La pregunta que debe formularse tras estas constataciones es cómo inciden en la gestión municipal estas diferencias en la escala salarial, y más precisamente, si se encuentran de algún modo asociadas a la generación y/o reproducción de una dinámica deficitaria o súperhabitaria en términos financieros.

En primer término, podría afirmarse provisoriamente que el hecho que la IMTT pagara más, en promedio, a los funcionarios que se encuentran en la cima de la jerarquía, no produjo un efecto determinante sobre la gestión financiera de gobierno. Si esto es así, surge la pregunta acerca del grado de capacitación y tecnificación de quienes ocuparon dichas jerarquías. Paralelamente a este problema, cabe preguntarse en qué medida influye o no el nivel salarial a escala inferior en la organización. En este sentido se aprecia que la IML parece haber contemplado mejor la remuneración de los empleados que se encuentran en los escalafones más bajos, y también el de los administrativos. Esta última constatación es la más relevante, ya que como se explicará más adelante, se observa que la IML cuenta con un número reducido de administrativos y que, en su gran mayoría, están integrados a la carrera administrativa. Si a esto se suma el hecho que están mejor remunerados que en el caso de la IMTT, en donde existe un excesivo número de funcionarios administrativos, en su mayoría no incluidos en la carrera administrativa, entonces las diferencias existentes en las escalas

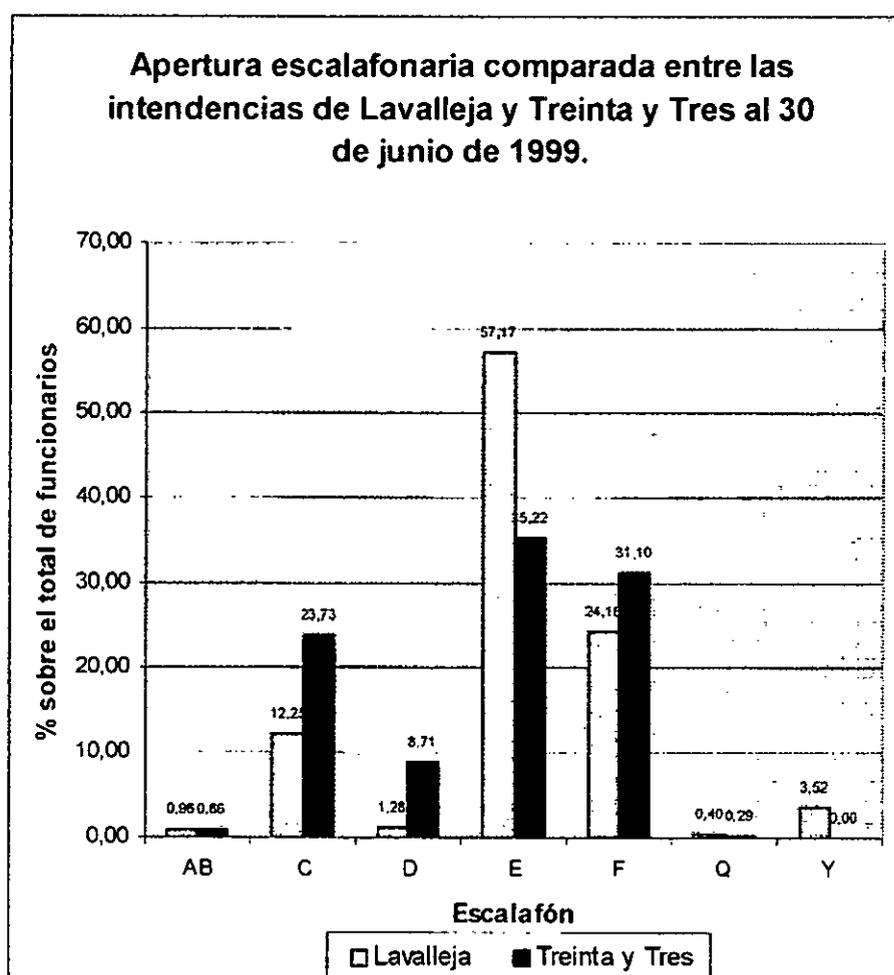
salariales de ambas intendencias se toman al menos importantes para explicar las diferencias en los desempeños financieros de una y otra.

6.3.2 Estructura de personal de las intendencias

A continuación se presenta el análisis de la distribución de personal por escalafón, para cada una de las intendencias. Esto permite observar cómo está distribuido el personal de acuerdo a los atributos y la función de cada uno de los funcionarios municipales, lo que indudablemente repercute sobre el grado de eficiencia organizacional de las intendencias. Disfunciones encontradas en este sentido, evidentemente generarán algún tipo de tensiones en el ámbito de la estructura jerárquica de la organización, afectando los comandos operativos, los grados de control sobre el personal y la productividad de los funcionarios y del total de la organización. Pero ¿cómo establecer cuál es la distribución más racional del personal de las intendencias? La comparación entre las intendencias puede esclarecer esta interrogante, al menos por el momento.

Salta a la vista que ambas intendencias tienen ostensibles diferencias en la asignación del personal por escalafón (ver Gráfico II). Se pueden destacar algunos rasgos diferenciales. En primer lugar, para la IMTT se constata una mayor paridad en cuanto al número de funcionarios por escalafón, sobre todo si se toman en cuenta los escalafones administrativo (C), de oficios (E) y de servicios auxiliares (F). Para estos casos la distribución varía tan sólo entre un 24 y un 35 %. En segundo lugar, si analizamos la distribución de funcionarios en la IML para los mismos escalafones (C, E y F respectivamente), notamos que la dispersión es mucho mayor, variando entre 12 y 57 %. En tercer lugar, se aprecia en ambas intendencias que el escalafón especializado se encuentra en el cuarto lugar, antecedido inmediatamente por el administrativo. Pero lo relevante es constatar que la suma de los funcionarios que se encuentran en la cima de la administración (directivos, técnico-profesionales y administrativos) llega aproximadamente al 25% en la IMTT mientras que en la IML tan sólo al 15%. Paralelamente, la IML agrupa a más de la mitad de sus funcionarios en el escalafón de oficios (57,17%) y el resto va en casi su totalidad a servicios auxiliares, por lo que servicios auxiliares y oficios suman 81 %. Para la IMTT estos escalafones suman tan solo 66 %, lo que implica una diferencia considerable respecto a Lavalleja. Por último, cabe señalar que en la IML existe un 3,52 % de funcionarios que pertenecen al escalafón "Y" (otros), inexistente en la estructura escalafonaria de la IMTT. Por el perfil profesional y el promedio salarial de este último grupo de funcionarios, se puede inferir que se encuentran situados en la parte superior de la administración (ver cuadros 6 y 13 en Anexos). Por lo tanto, al 15 % inicial, producto de la suma de los porcentajes de los directivos, profesionales y administrativos, habría que agregarle aproximadamente un 3% adicional.

GRÁFICO II



Nota: a los efectos de comparar los datos se consideraron los escalafones A y B correspondientes a "Técnico Profesional" A y B respectivamente, como un solo escalafón, AB (Técnico Profesional). C (Administrativo); D (Especializado); E (Oficios); F (Servicios Auxiliares). El escalafón Q correspondiente a "Cargos de particular confianza" se equipara al escalafón definido por la IMTT como "Directivos". Por último, el escalafón Y (Otros) se refiere a todos los funcionarios que no figuran en ninguno de los escalafones definidos. Tampoco se tuvo en cuenta a los efectos de la comparación el escalafón J, (Docente de otras organizaciones distintas de la Universidad y ANEP), donde la IML registra solamente dos casos, mientras que la IMTT no registra ninguno (ver cuadros 6 y 13 en Anexos. Para una vista de estos valores de forma individualizada ver gráficos 1 y 2 en Anexos)

En términos más específicos, se observa que la IML, a diferencia de la IMTT, registra una distribución del personal más piramidal. Esto significa que los cuerpos directivos, profesionales y administrativos que son los que se encuentran en la cima de la organización, cuentan con menor cantidad de funcionarios que en la IMTT. Al mismo tiempo, el número de funcionarios administrativos es significativamente menor (12,25 % en la IML y 23,73 % en la IMTT), lo que sugiere que la función administrativa, que tiene que ver con el relevamiento y el procesamiento de información, la tramitación de documentos y en general todas las tareas de oficina, estaría exenta de problemas de burocratización, problema que, a juzgar simplemente por el indicador que aquí se está considerando, podría estar presente en el caso de la IMTT.

6.3.3 Estructura de personal y carrera burocrática

Pero no es posible sostener la hipótesis de la burocratización y la racionalidad administrativa solamente desde el ángulo de la cantidad de funcionarios o el peso relativo que cada uno de los escalafones tiene en el interior de la organización, si bien este es un indicador importante. Un aspecto relevante es investigar cómo se integran los funcionarios de cada uno de los escalafones a los mecanismos de carrera. Esto es importante debido al concepto meritocrático que asume la organización burocrática tradicional, que como ya fue analizado, está presente en la concepción organizacional de ambas intendencias. Si se parte del supuesto que los mecanismos de carrera funcionan efectivamente, esto es, que se respetan y se implementan con criterio, un mayor grado de inserción del personal a los mecanismos de carrera estaría indicando un mayor nivel de capacitación, idoneidad y/o tecnificación de los cuerpos burocráticos. El indicador con que se cuenta para medir este nivel de inserción del personal de las intendencias a los mecanismos de carrera es el porcentaje de funcionarios presupuestados sobre el total, ya que son los funcionarios presupuestados los definidos como funcionarios de carrera. Es por demás elocuente la comprobación de que es la IML la que en mayor medida incorpora a sus funcionarios a la carrera administrativa. Esto se constata tanto a nivel global de la organización como en el ámbito de cada uno de los escalafones donde la carrera burocrática es aplicable.

Como se puede apreciar en el cuadro XII, mientras que el 38 % de los funcionarios públicos municipales de la IML están incorporados a los sistemas de carrera, este porcentaje es significativamente menor en el caso de la IMTT, donde los funcionarios presupuestados alcanzan el 18 % del total de funcionarios públicos municipales. Sería esperable entonces que, en el ámbito global de toda la organización, la IML registre un mayor nivel de capacitación e idoneidad en su plantilla de funcionarios respecto de la IMTT, lo que indudablemente se encuentra asociado a la performance de gestión de gobierno y al problema del equilibrio presupuestal. Esto es así siempre y cuando –como se toma por supuesto– los mecanismos de carrera funcionen efectivamente, con arreglo a las normas que para su implementación se aplican.

CUADRO XII

Categorías de funcionarios sobre el total de empleados municipales por intendencia

	IML	IMTT
Presupuestados	38 %	18 %
Contratados	39 %	71 %
Eventuales	21 %	0 %
No Funcionarios Públicos	2 %	11 %
Total Empleados Municipales	100 %	100 %

Fuente: ONSC, 1999.

Pero el hecho que la IML registre un mayor nivel de funcionarios de carrera a escala global no nos permite cerrar el problema de la capacitación del personal. Es imprescindible observar cómo está distribuido el personal municipal al interior de los distintos escalafones. En este caso es posible afirmar que las diferencias entre las intendencias se tornan significativas. Si bien las diferencias son importantes considerando al conjunto de la organización, si se observa el cociente entre los funcionarios presupuestados sobre el total en el ámbito de cada uno de los escalafones, las diferencias se profundizan (ver cuadro XIII).

No sólo se puede observar que en el ámbito de todos los escalafones existe un porcentaje mayor de funcionarios de carrera en la IML respecto a la IMTT, sino que la diferenciación se acentúa cuando se consideran los escalafones superiores de la organización (Administrativos y Especializados). Es por demás importante recalcar que en el escalafón Administrativo, mientras la IML incorpora al 74 % de los funcionarios municipales administrativos a la carrera administrativa, tan sólo el 27 % lo hace en la IMTT. Lo mismo sucede en el escalafón Especializado, donde el porcentaje de presupuestados es menor en ambas intendencias respecto al escalafón Administrativo; pero las diferencias entre sí son ostensibles (60 % de funcionarios presupuestados en Lavalleja contra un 14 % en Treinta y Tres).

CUADRO XIII

**Cociente entre Funcionarios Presupuestados y los totales
por escalafón en las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres (1999)**

	IMTT	IML
Escalafón Administrativo (C)	0,27	0,74
Escalafón Especializado (D)	0,14	0,60
Escalafón Oficios (E)	0,18	0,29
Escalafón Servicios Auxiliares (F)	0,17	0,36

Elaboración propia en base a datos de la ONSC, 1999.

Los porcentajes tienden a equipararse hacia el interior de los escalafones inferiores de la organización, esto es, Oficios y Servicios Auxiliares, donde igualmente, la IML registra un mayor porcentaje de funcionarios de carrera. Precisamente, si se toma en cuenta la distribución del personal a escala global, el gran número de funcionarios que la IML incorpora al escalafón de Oficios, donde se registra el menor porcentaje de funcionarios presupuestados, constituye una presión a la baja sobre el valor del mismo indicador a escala global. De hecho, un 38 % sí que es diferente a un 18 %; sin embargo, no parece ser por sí sólo un argumento de peso para explicar diferencias que tienen que ver con la performance de la gestión de gobierno de las intendencias y con el déficit presupuestal en particular. Por este motivo, la apertura escalafonaria se torna relevante. Observando los valores del cuadro anterior es posible sostener la hipótesis que una mayor incorporación de los funcionarios a los sistemas de carrera en los escalafones superiores y en los ámbitos estratégicos de la burocracia, contribuye a una mayor racionalización administrativa y a una mayor coherencia organizacional. En otras palabras, existen determinados ámbitos en las burocracias de las intendencias que

deben considerarse estratégicos para salvaguardar la racionalidad de la organización. Este es el caso de la administración y los sectores que requieren de una mayor especialización y profesionalización dentro de las intendencias. Si los mecanismos de carrera realmente funcionan de acuerdo a criterios que favorecen la especialización, la tecnificación y la idoneidad en la función pública, entonces es coherente plantear que a mayor incorporación de los funcionarios a los sistemas de carrera, mayor rendimiento de la organización. Esto es así porque la carrera es un componente central de la profesionalización del burócrata. Además, la carrera está basada en criterios de competitividad y funcionalidad organizacional, donde no sólo se consideran las destrezas intelectuales (generalmente demostradas mediante certificado, diploma o prueba), sino que también se toman en cuenta la calificación en la función pública, la antigüedad en el cargo, y en general otros aspectos conductuales distintos de los meramente intelectuales.

Ahora bien, también resulta coherente distinguir entre la actividad administrativa y especializada de la que tiene que ver con el trabajo manual y la fuerza física. Todas las tareas requieren especialización, pero los efectos de su ausencia, y los tiempos de capacitación para conseguirla, seguramente no son los mismos. En términos más concretos: no es lo mismo el desarrollo de la tarea administrativa que tiene que ver con el reclutamiento y procesamiento de la información requerida por los mandos superiores de la organización para implementar determinados programas de políticas, que la tarea de un pintor que debe pintar los letreros de la ciudad, o un albañil que debe construir un muro, o un plomero o un electricista, o simplemente un empleado municipal de pico y pala que espera la orden para ir a cortar la raíz de un árbol que entorpece el tránsito de los peatones. Seguramente, la capacitación y la profesionalización sean mayormente requeridas en los ámbitos administrativos, donde la destreza intelectual y la capacidad de decisión son claves para entender los procesos de implementación de políticas públicas.

En síntesis, puede afirmarse que entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres existen marcadas diferencias que afectan directamente a la racionalidad organizacional. Estas diferencias tienen que ver, por un lado con la distribución del personal según criterios de funcionalidad organizacional (porcentaje de empleados municipales por escalafón). Por otro lado, se constatan diferencias que tienen que ver con la incorporación por parte de las intendencias de sus funcionarios a los mecanismos de carrera meritocrática. Mientras que en la IML se observa una distribución del personal con fuerte base en los sectores inferiores de la organización (Oficios y Servicios Auxiliares), para el caso de la IMTT se observa una distribución más uniforme y menos piramidal. Esto está indicando un exceso de funcionarios administrativos en la IMTT en comparación con la IML, que, además, presenta un grado inferior de funcionarios de carrera. Por lo tanto, se puede afirmar que la IMTT presenta indicios de burocratización y ausencia de capacidad profesional en su administración. Estos elementos hacen suponer que, más que responder a criterios científicos, la administración de la IMTT se encuentra permeada por criterios políticos e intereses particulares, lo que conduce a orientar la función administrativa a objetivos distintos del interés público.

6.4 Síntesis de las diferencias entre los sistemas de organización de las intendencias y su incidencia sobre el resultado presupuestal

Se puede afirmar que, a pesar de que no se encuentran diferencias en los principios básicos de organización, que en general están recostados sobre el modelo *tradicional* de administración pública, sí se constatan diferencias en la implementación de aquellos principios entre ambas intendencias, a juzgar por los diferentes valores encontrados para una batería de indicadores que considero representativos del grado de racionalidad organizacional, más a la luz del método comparado que aquí se ha desarrollado (ver cuadro XIV).

Existen diferencias tanto en la estructuración del presupuesto de gastos como en la estructura escalafonaria que en cierta medida refleja los principios de organización, más específicamente, la implementación de estos principios, lo que impacta directamente sobre el grado de racionalidad organizacional de las intendencias

CUADRO XIV

Síntesis de las diferencias entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres (1995-1999)

	IML	IMTT
Gasto en Retribuciones Personales y Leyes Sociales (a)	63,81 %	73,23 %
Empleo Municipal Total cada 1000 habitantes (1999)	20,82	23,62
Índice Evolutivo de Funcionariado Público (1999) (b)	141,50	166,41
Porcentaje de funcionarios de carrera sobre el total (1999)	38 %	18 %
Porcentaje de funcionarios administrativos sobre el total (1999)	12,25 %	23,73 %
Porcentaje de funcionarios administrativos de carrera (1999) (c)	74 %	27 %
Déficit Presupuestal (d)	82,5 %	0 %

(a) Como porcentaje sobre recursos propios previstos en el presupuesto quinquenal.

(b) IEF (1985 = 100); ver capítulo 4.2.

(c) Como porcentaje sobre el total de funcionarios públicos administrativos.

(d) Déficit acumulado como porcentaje sobre los recursos propios recaudados en 1999.

Por un lado, existen diferencias en cuanto a las rigideces que se pueden producir en un contexto de baja en la recaudación. Estas tienen que ver principalmente con los gastos destinados a sueldos (Rubros 0 y 1), donde la IMTT registra un mayor porcentaje que la IML, considerados los gastos previstos como porcentaje de los recursos propios (73,23 % y 63,81 % respectivamente). Constituye una rigidez porque no es posible disminuir los salarios a los funcionarios ni despedirlos sino forzosamente y con dudosa legalidad. Complementando esta presunción, se constata que, aunque levemente, la IMTT ostenta un número superior de empleados municipales en relación a la población del departamento, lo que constituye comparativamente una diferencia que se encuentra asociada al desempeño financiero de las intendencias que aquí se analizan. En este contexto, al rastrear la evolución del total de funcionarios públicos de los gobiernos departamentales de Lavalleja y Treinta y Tres, se aprecia que la brecha entre el último registro (1999) y el punto de partida (1985) es mayor en este último departamento. Esto estaría indicando que, si bien operó una reducción entre 1997 y

1999, esta aún se encuentra lejos de lo que podría ser un nivel de empleo similar al de la IML con respecto a 1985.

Por último, considero que las diferencias más relevantes se dan en lo que tiene que ver más directamente con los principios de organización apuntalados por el modelo *tradicional*. Por un lado la calificación e idoneidad del conjunto de los funcionarios públicos municipales y por otro la composición y la distribución de los recursos humanos en función de su capacidad y los criterios de eficiencia organizacional implementados por las intendencias. En este sentido se observa que la IML privilegia la incorporación de su personal a los mecanismos de carrera contrariamente a lo observado en la IMTT. Esto es así para todos los escalafones; pero en particular resulta clave la composición del escalafón administrativo. En este caso, mientras que el 74 % de los administrativos de la IML son funcionarios de carrera, solamente el 24 % lo son en el caso de la IMTT, lo que constituye un argumento de peso para explicar la performance de la gestión en sentido amplio. Si a esto se le suma que existe un sobrepeso en el número de administrativos en la IMTT comparativamente a la IML, entonces es probable que el déficit presupuestal en la IMTT pueda en parte explicarse por problemas de burocratización excesiva y déficit de capacitación de los recursos humanos. Si bien esta es una inferencia, a la luz de las diferencias y similitudes analizadas anteriormente parece bastante razonable.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

El déficit presupuestal de las intendencias es un problema que continúa presente en la agenda y que no debe mal interpretarse como un problema estricto de asimetrías institucionales entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. Según esta interpretación, el Gobierno Nacional deja de realizar un conjunto de funciones que los GDs adoptan en función de su cercanía con la ciudadanía, al mismo tiempo que disminuye discrecionalmente los ingresos departamentales en función de políticas destinadas a la atracción de determinadas inversiones. Desde esta perspectiva, el problema se reduce a la negociación entre los ámbitos central y departamental por recursos financieros que le permitan a los GDs desarrollar normalmente la tarea del gobierno. Pero, sin desconocer la existencia de estas tensiones entre lo nacional y lo municipal, que además involucra la dimensión político-partidaria y el problema de la cohabitación, el problema central es la capacidad estatal. En otros términos, la capacidad de gobierno con que cuentan las intendencias, que en definitiva son el órgano ejecutivo por donde pasa la hechura de las políticas públicas en el ámbito departamental. La negociación política puede o no deparar en una asignación de recursos desde el gobierno central más o menos significativa. Pero sin capacidad estatal, esto es, sin capacidad burocrática que asegure una administración racional y eficiente de los recursos, las oportunidades de una mayor financiación se desvanecen. Por lo tanto, si bien no pueden desconocerse las tensiones políticas, las asimetrías institucionales y los distintos niveles de riqueza que hacen muchas veces al componente estratégico de los departamentos, la racionalidad organizacional, la capacidad burocrática y administrativa son el componente *sine qua non* de una gestión de gobierno eficiente.

He argumentado que el déficit presupuestal de las intendencias constituye un indicador negativo de performance de la gestión, puesto que implica el traspaso de montos de inversión a los programas de funcionamiento, a sueldos y a deudas. Es de esperar entonces que a determinado nivel de déficit, los programas de desarrollo local se detengan definitivamente. Esto no es otra cosa que parar las inversiones: no más recursos para vialidad urbana y rural, no más recursos para el desarrollo cultural, no más recursos para el fortalecimiento del turismo interno, entre otras restricciones importantes. Esta parálisis implica que las posibilidades de atracción de inversiones disminuyan, ya que los factores estructurales están debilitados y pierden atracción por parte del sector privado. Las demandas por nuevos empleos aumentan, y el empleo público nuevamente aparece como el sector amortiguador, a costa de deprimir la racionalidad de la organización, volviendo a recrear una dinámica perversa⁷³. Entonces, no es posible reducir el análisis a un problema de “moralidad” impuesto por una mayor cercanía entre los organismos de gobierno municipales y la ciudadanía. Tampoco es explicable el problema solamente en función de variables económicas. La evidencia empírica registra distintos niveles de déficit sin que se produzca una asociación visible entre el resultado fiscal y las oportunidades económicas y estratégicas de los departamentos. Al mismo tiempo, la teoría de la “cercanía” con la ciudadanía es un componente que, salvo en Montevideo, está presente en mayor o menor grado en el resto de los departamentos.

La comparación entre las intendencias de Lavalleja y Treinta y Tres durante el período 1995-1999 ha permitido reafirmar la hipótesis central de este trabajo, esto es, confirmar que el desempeño financiero de la gestión municipal se encuentra asociado a la organización burocrática de las intendencias. En este sentido se encontró que en el caso deficitario, se confirman menores grados de racionalidad burocrática (mayor cantidad de empleados municipales con relación a la población departamental; menor inserción de los funcionarios a los mecanismos de carrera burocrática; inflación del escalafón administrativo: gran cantidad de funcionarios administrativos, en su mayoría no insertados a la carrera administrativa; mayor presupuesto de gastos por concepto de sueldos en relación a los recursos propios). En síntesis, resulta muy probable que estos aspectos hayan contribuido a desarrollar un exceso de burocratismo y una incapacidad administrativa importante, impactando negativamente sobre la gestión en términos globales, y sin duda sobre el desempeño financiero. Si esto es así, el efecto cíclico del déficit avanza más rápidamente que lo que demora en recuperarse la recaudación y en negociarse los nuevos recursos y los nuevos plazos. Por lo tanto, si no se corrigen estas disfunciones en la organización, el problema tiende a acentuarse.

Por último, el caso de la IML demuestra que es posible mantener una situación de equilibrio financiero a partir de una administración inspirada en los principios de organización burocráticos tradicionales. Esto es así mientras no se produzcan irracionalidades en la organización. La IML parece demostrar que, la distribución de sus recursos humanos en forma piramidal (reducción del número de funcionarios en los escalafones más altos y ampliación en los escalafones de Oficios y Servicios Auxiliares), sumado a la alta

⁷³ Sería esperable encontrar esta dinámica en los departamentos cuyas intendencias incurren en niveles de déficit significativo. Otros indicadores de performance serían el grado de implementación de los programas de políticas públicas, la capacidad para atraer inversiones, la evolución del empleo municipal, entre otros. Un abordaje de esta característica queda pendiente para el futuro.

inserción de sus funcionarios a la carrera burocrática, en particular los administrativos, fueron en conjunto constituyendo las bases para una gestión financiera equilibrada. Sería esperable, que la performance de la gestión en los otros aspectos distintos de lo estrictamente financiero halla sido también más eficiente.

O sea, que, a modo de conclusión puede expresarse que han sido confirmadas las dos primeras hipótesis centrales de este trabajo. En primer lugar, que *el resultado presupuestal de las intendencias se encuentra asociado al sistema de organización de las mismas*. En otros términos, la conformación organizacional y los grados de implementación de los principios de organización burocráticos de las intendencias, de alguna manera inciden en el desempeño financiero de la gestión municipal, más precisamente, en el grado de equilibrio presupuestal obtenido. En segundo lugar, se confirma la siguiente hipótesis, esto es, que *las intendencias que aseguran mecanismos de inserción de personal técnico y especializado favorecen resultados presupuestales de equilibrio*. Esto se verifica para el caso de la IML, donde se constata un mayor porcentaje de empleados municipales incluidos en la carrera burocrática que en el caso de la IMTT (38 % y 18 %, respectivamente). Pero, además, al observar el escalafón administrativo, la diferencia hallada para el conjunto de la organización se acentúa mucho más: mientras el 74 % de los funcionarios administrativos están incluidos en la carrera administrativa en la IML, tan solo el 27 % de los administrativos son funcionarios de carrera en la IMTT. Estas diferencias sugieren una mayor apuesta por la especialización, la idoneidad y la antigüedad de los funcionarios en el caso de la IML, asumiendo el supuesto que los mecanismos de carrera funcionan efectivamente con arreglo a pautas de eficiencia organizacional.

La hipótesis que no ha sido confirmada luego del desarrollo del presente trabajo es la que vincula el equilibrio presupuestal de las intendencias a la adopción de pautas *manageriales* de gerenciamiento público. En este sentido, no se constata que la IML halla desarrollado una estrategia de gerenciamiento afirmada sobre los principios del *Nuevo Gerenciamiento Público*, sino que al contrario, parece haber implementado con éxito un sistema de organización burocrática al estilo weberiano: jerarquizado, piramidal y formalista. Esto es perfectamente comprobable al analizar tanto la estructura escalafonaria como la distribución de los recursos humanos por escalafón y la apuesta al sistema de carrera como método de reclusión de personal para los distintos ámbitos de la organización. En el caso de la IMTT, lo que puede extraerse como principal conclusión, es que se produce una distorsión en estos principios de organización, lo que termina por erosionar las bases de racionalidad en las que se apoya el modelo burocrático *tradicional*. Esto es constatable principalmente en el exceso de personal administrativo, el ensanchamiento de la pirámide (de acuerdo a la asignación de personal por escalafón) y la disminuida inclusión del personal a los mecanismos de carrera. Es probable que estas características hallan acentuado los procesos de burocratismo, debilitando los lazos de autoridad y responsabilidad, y generando una dinámica deficitaria en términos financieros.

Por último, resta saber en qué medida estas conclusiones pueden ser generalizables para el resto de las intendencias. Es probable que en muchos de los casos estén presentes más fuertemente otros aspectos ausentes en la comparación que aquí se ha propuesto, principalmente ligados al componente estratégico que deviene de la ubicación de los departamentos en la geografía nacional. Pero igualmente es muy probable que en mayor o

menor medida, el componente organizacional y en particular, la capacidad burocrática y administrativa estén definiendo el problema del grado de equilibrio presupuestal alcanzado. El indicador que permite que sea posible desarrollar esta hipótesis es el número de funcionarios presupuestados sobre el total para cada una de las intendencias, donde el cociente resultante estaría indicando el porcentaje de funcionarios que se incluye a la carrera burocrática. Si bien no es posible en esta instancia testar en todas las intendencias el grado en que se incorporan los funcionarios a la carrera burocrática en el ámbito de cada uno de los escalafones, sí es posible analizar el cociente entre funcionarios presupuestados y el total, en función de observar el déficit presupuestal correspondiente y visualizar algún tipo de asociación (ver cuadro XV).

CUADRO XV
Indicadores de capacidad burocrática, base fiscal y
nivel de déficit presupuestal de las intendencias por departamento.

	Presupuestados / Total	Empleados / 1000 h.	PBI / c.	Población	Déficit acumulado
Paysandú	0,92	10,55	4.939	111.509	0,0%
Montevideo	0,90	7,23	8.073	1.344.839	21,5%
Soriano	0,88	14,82	4.743	81.557	10,3%
San José	0,80	8,88	3.822	96.664	0,0%
Río Negro	0,79	21,81	4.911	51.713	31,8%
Artigas	0,66	19,34	3.597	75.059	118,8%
Canelones	0,57	9,38	2.977	443.053	52,2%
Florida	0,55	17,80	5.196	66.503	41,2%
Durazno	0,52	23,71	4.464	55.716	35,6%
Maldonado	0,51	23,73	5.983	127.502	0,0%
Colonia	0,49	12,36	5.416	120.241	7,4%
Salto	0,40	12,74	3.935	117.597	9,9%
Lavalleja	0,38	20,82	4.042	61.085	0,0%
Rivera	0,34	12,96	2.776	98.472	140,6%
Flores	0,33	23,29	4.745	25.030	22,8%
Cerro Largo	0,24	23,62	3.993	82.510	72,4%
Rocha	0,23	27,33	4.666	70.292	97,0%
Treinta Tres	0,19	23,62	4.866	49.502	82,5%
Tacuarembó	0,13	21,21	4.489	84.919	71,1%
Media	0,51	17,41	4.612		42,9%

Nota: Los valores de déficit fueron tomados de *La República* (29/01/01), calculados en base a las rendiciones de cuenta dptales. de 1999. Los valores de PBI *per cápita* se calcularon en base a datos publicados por el PNUD, 1999, y figuran en dólares de 1998. El resto de los valores se calcularon en base a datos de la ONCS, 1999.

Los valores que se aprecian en el cuadro XV sugieren que la hipótesis que aquí se viene planteando, acerca de la importancia de la capacidad burocrática de las intendencias a la hora de tratar de explicar el problema del déficit presupuestal, no es desmesurada. En primer lugar, se observa que las intendencias que ostentan mayor nivel de déficit (en rojo), salvo el caso de Artigas, mantienen niveles muy bajos de incorporación del personal a la carrera burocrática. Si bien la IML es la única intendencia que aun conservando una situación presupuestal de equilibrio se encuentra por debajo del promedio en

este indicador, salvo Artigas, las demás intendencias en rojo se encuentran por debajo del valor de la IML (0,38). Al contrario, si se observan las intendencias con menor nivel de déficit, se aprecia que tienden a involucrar gran parte de su personal a la carrera burocrática. Los casos de Paysandú, Montevideo, Soriano y San José resultan por demás significativos.

También se observa cierta asociación, aunque mucho más débil, cuando se considera el empleo municipal con relación a la población departamental. Aquellas intendencias con peor performance en la gestión financiera, con la excepción de Rivera, presentan niveles de ocupación por encima de los 20 empleados cada mil habitantes (la intendencia de Artigas también constituye una excepción, aunque se encuentra muy próxima a esta cifra: 19,34). Al contrario, y excluyendo a la Intendencia Municipal de Montevideo por pertenecer a un departamento con una población demasiado grande, las intendencias con mejor performance en la gestión financiera demuestran contar con bajos niveles de empleo con relación a su población departamental (los casos de San José, Paysandú y Soriano son paradigmáticos, mientras que las intendencias de Lavalleja y Maldonado constituyen la excepción, aunque no se alejan tanto de los 20 empleados municipales cada mil habitantes).

Por último, al tomar en cuenta los valores de PBI por habitante, la hipótesis planteada aquí adquiere aún mayor relevancia. Si se observa detenidamente el cuadro precedente, se puede apreciar que no existe una relación directa entre los niveles de PBI *per cápita* y los niveles de déficit presupuestal. Si se concentra el análisis entre las intendencias que no registran déficit durante el quinquenio 1995-1999, se puede ver que tanto San José como Lavalleja se encuentran por debajo del promedio. En el caso de Paysandú, se puede apreciar que está muy cerca del PBI *per cápita* promedio. La excepción está dada por el caso de Maldonado, que es el segundo departamento luego de Montevideo con mayor PBI *per cápita*.

A la inversa, si se analizan los departamentos con un PBI *per cápita* por encima del promedio, se encuentran los casos de Treinta y Tres y Rocha, con abultados déficit, y en menor medida pero con mayor nivel de PBI *per cápita*, Florida, Río Negro y Flores.

Si en cambio, se concentra el análisis en las intendencias en rojo, se observa que tanto Treinta y Tres como Rocha se encuentran por encima del promedio. Muy cerca al promedio pero por debajo, aparecen los casos de Tacuarembó, con un importante nivel de déficit (71,1 %), y Durazno, con un déficit moderado (35,6 %). Los casos deficitarios que parecen vincularse en mayor medida a bajos niveles de PBI *per cápita* son, principalmente Rivera y Canelones, y en menor medida Artigas y Cerro Largo. Es probable que los departamentos de frontera abierta con el Brasil, experimenten una fuerte tensión socioeconómica y sus intendencias tengan dificultades reales en expandir sus bases de recursos propios. En cambio, el caso de Canelones puede en parte explicarse por el gran aumento demográfico que ha experimentado en los últimos años, seguramente más pronunciado que su nivel de crecimiento económico departamental. De todos modos, los casos de San José, Lavalleja y Salto, con niveles de PBI comparativamente menores al resto de los departamentos, demuestran que esta variable no define el desempeño financiero de las intendencias. Por lo tanto, la explicación al problema del déficit presupuestal de las intendencias debe buscarse en los sistemas de

organización que implementan y en la racionalidad burocrática y administrativa que ostentan, sin desconocer que en situaciones realmente bajas de nivel económico, como pareciera ser el caso de Rivera, los problemas financieros tienden a agudizarse mayormente.

Con todo, la capacidad burocrática aparece como una condición sin la cual, cualquier proceso de políticas públicas y cualquier estrategia de desarrollo está destinada al fracaso. No sólo en el ámbito de las intendencias, sino a lo largo y ancho del estado. Los procesos de reforma no deberían apresurarse centrandose los principales indicadores en la evolución del gasto público y el número de funcionarios, desatendiendo los “cómo” y los “dónde”. Bajar el costo del estado, disminuir la plantilla de sus funcionarios y cerrar agencias estatales no es en sí mismo una estrategia que debiera privilegiarse. La rebaja del costo del estado y la desburocratización debe ser una oportunidad para aumentar la capacidad estatal. Rebajar sueldos y promover retiros en la administración pública no asegura una ganancia en este sentido. La reforma del estado debe tender a la particularización de las problemáticas y no barrer con criterios estandarizados suponiendo que el estado es uno sólo. Los Gobiernos Departamentales están llamados a fortalecer su capacidad de gobierno en este contexto, y sólo podrán lograrlo diagnosticando con fineza sus más hondas contradicciones.

* * *

8. BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, José; 1989: "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria". Cuadernos del CLAEH n°51, Montevideo.
- Aucoin, Peter: "Reforma administrativa en el gerenciamiento público: Paradigmas, paradojas y péndulos".
- Benedet, Serrana; 2001: "Las nuevas redes entre sociedad civil/Estado: la participación ciudadana vista a través de las Asociaciones civiles en los centros CAIF del departamento de San José". Monografía final de Licenciatura en Ciencia Política. UDELAR. FCS.
- Bervejillo, Federico; 1993: "El nuevo perfil del intendente: un cambio en curso". Cuadernos del CLAEH n° 67, Montevideo.
- Bobbio, Norberto; 1998: "La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea". Piados, Bs. As.
- Boisier, Sergio; 1989: "La construcción social de las regiones: una tarea para todos". Cuadernos del CLAEH n° 51, Montevideo.
- Bresser Pereira C. y Cunill Grau Nuria; 1998: "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en "Lo Público no estatal en la reforma del Estado". Ed. Piados, Argentina.
- Buquet, Daniel; Chasqueti, Daniel y Moraes, Juan; 1998: "Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?". ICP. Montevideo.
- "Búsqueda", 27/11/97.
- Caetano, Gerardo y Pérez, Romeo (coordinadores); 1998: "Parlamento y Presupuesto. La tramitación Legislativa del Presupuesto de 1995. CLAEH.
- Campiglia, Nestor; "Estatización y Burocracia". Enciclopedia Uruguaya.
- Cassinelli Muñoz, Horacio; 1999: "Derecho Público". FCU, Montevideo.
- Collier, David; 1993. "Método Comparativo", Revista Uruguaya de Ciencia Política n° 5. FCS, Montevideo.
- "Constitución de la República Oriental del Uruguay", Cámara de Representantes.
- De Armas, Gustavo y Garcé, Adolfo; 2000: "Técnicos y Política. Saber y Poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo". Trilce, Montevideo.
- De Matos, Carlos; 1989: "La descentralización, ¿una panacea para impulsar el desarrollo local?". Cuadernos del CLAEH n° 51, Montevideo.
- "El País", 14/06/2002.
- "Elecciones del 27 de noviembre de 1994. Gobierno Nacional. Gobiernos departamentales. Resultados y Proclamaciones"; 1999. Cámara de Representantes. Montevideo.
- Evans, Peter; 1989: "El Estado como Problema y Solución: Depredación, Autonomía Arraigada y Cambio Estructural" (Cap. III).

- Filgueira, Fernando y otros; 1999: "Decentralization and Fiscal Discipline in Subnational Governments: The Bailout Problem. The case of Uruguay". CINVE-CIESU.
- Junta Departamental de Treinta y Tres; 1995: "Presupuesto quinquenal de la Intendencia Municipal de Treinta y Tres (1995-1999)".
- Junta Departamental de Treinta y Tres; 2000: "Rendición de Cuentas de la Intendencia Municipal de Treinta y Tres, 1999".
- "La República", 29/01/2001.
- Lanzaro, Jorge; 2001: "Democracia Pluralista y estructura política del estado en el Uruguay del siglo XX". Apuntes de clase. *Mimeo*.
- Lournaga, María Elena y Guerrini, Aldo; 1994: "Del 'buen vecino' al 'Intendente emprendedor': El rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado". Revista Uruguaya de Ciencia Política n° 7. FCU, Montevideo.
- Lournaga, María Elena; 2001: "Descentralización sin municipalización: reforma del estado y gobiernos subnacionales en Uruguay." Departamento de Ciencia Política. FCS. UDELAR. Documento de Trabajo n° 23, Montevideo.
- Markoff, John y Montecinos, Verónica; 1996: "El irresistible ascenso de los economistas en la política chilena". Revista Desarrollo Económico.
- Melo, Marcus André; 1997: "Federalismo e Política Social: As vicissitudes da Descentralização, en "Desafios de la Seguridad Social", org. Filgueira C. H., Midaglia C. y Thumser J. P. Ed. Trilce, Montevideo.
- Moraes, Juan Andrés; 1999. "Mayoría automática en el Uruguay. La experiencia de los Gobiernos Departamentales". Revista de Uruguay de Ciencia Política n° 10, FCU, Montevideo.
- Moreira, Carlos y Narbondo, Pedro; 1998: "La reforma de las empresas públicas (1992-1994): Actores, diagnóstico y objetivos (consideraciones basadas en el estudio de seis casos)". Departamento de Ciencia Política, FCS, Documento de trabajo n° 11, Montevideo.
- Moreira, Constanza y Veneziano, Alicia; 1996. "Relaciones entre Gobierno Departamental y Gobierno Nacional: el caso de Montevideo (1990-1991)". Documento de trabajo N° 7. Departamento de Ciencia Política. FCS.
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado; 1999: "La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (1995-1999)" Revista Uruguaya de Ciencia Política n° 11, FCU, Montevideo.
- O'Donnell, Guillermo; 1999: "Pobreza y Desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas", en "Pobreza y Desigualdad en América Latina", comp.. V. E. Tokman y G. O'Donnell, Ed. Piados, Buenos Aires.
- ONSC; 1997: "Informe sobre la evolución de número de cargos ocupados y de funcionarios públicos al 31/12/97 "; Montevideo.

- ONSC; 1999: "Informe sobre la evolución de número de cargos ocupados y de funcionarios públicos al 30/06/99 "; Montevideo.
- Peñalva, Susana; 1989: "Crisis urbana, descentralización y municipalidades en América Latina: ¿nuevos actores locales del desarrollo urbano?" Cuadernos del CLAEH n° 51, Montevideo.
- Pérez Piera, Adolfo; 1990: "La reforma municipal: en busca de rumbos", en Cuadernos del CLAEH, Montevideo.
- Pollit, Chris: "El desarrollo del concepto de Gerencia".
- Putnam, Robert; 1993: "Comunidade e Democracia. A eperência da Itália moderna". Ed. Fundação Getulio Vargas, Brasil.
- Ramos, Conrado; 1993: "La racionalidad de la gestión pública en el contexto de la reforma del estado". Departamento de Ciencia Política, FCS, Documento de Trabajo n° 2, Montevideo.
- Ramos, Conrado; 1998: "La teoría tradicional de la administración pública". Departamento de Ciencia Política, FCS, Documento de Trabajo n° 10, Montevideo.
- "Solicitud de Ampliación Presupuestal de la Intendencia Municipal de Lavalleja (1997-1998)", Tribunal de Cuentas de la República.
- Shugart, Matthew y Carey, John; 1992: "Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dybamics". Cambridge University. New York.
- Ternavasio, Marcela; 1989: "Reflexión para una reconstrucción histórica del espacio local". Cuadernos del CLAEH n° 51, Montevideo.
- Varela, Gonzalo; 1996: "Una experiencia de desburocratización: el Municipio de Montevideo durante la transición a la democracia". Cuadernos del CLAEH n° 76, Montevideo
- Veneziano, Alicia; 1999: "Escenarios e incertidumbres de lo local en Uruguay: Los posibles impactos de la Reforma Constitucional en la descentralización. UDELAR. ICP. *Mimeo*.
- Veneziano, Alicia; 1996: "La descentralización en las ciencias de lo urbano". UDELAR. ICP. *Mimeo*.
- Weber, Max; 1980: "El político y el científico", FCU, Montevideo.
- Weber, Max; 1991: "Los escritos políticos". Alianza. Madrid.

* * *